



# Raza y derechos humanos en Colombia

**Informe sobre discriminación racial y derechos de la población afrocolombiana**

César Rodríguez Garavito  
Tatiana Alfonso Sierra  
Isabel Cavalier Adarve



# Raza y derechos humanos en Colombia

## Informe sobre discriminación racial y derechos de la población afrocolombiana

**César Rodríguez Garavito**  
**Tatiana Alfonso Sierra**  
**Isabel Cavalier Adarve**

Investigadores:

Eliana Fernanda Antonio Rosero  
Juan Pablo Mosquera Fernández  
Natalia Orduz Salinas  
María Laura Rojas Vallejo  
Nelson Camilo Sánchez León

Rodríguez Garavito, César Augusto

Raza y derechos humanos en Colombia: informe sobre discriminación racial y derechos de la población afrocolombiana / César Rodríguez Garavito, Tatiana Alfonso Sierra, Isabel Cavelier Adarve; investigadores: Eliana Fernanda Antonio Rosero... [et al.]. – Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Centro de Investigaciones Sociojurídicas, CIJUS, Ediciones Uniandes, 2009.

336 p. ; 19,5 x 28 cm. – (Serie Justicia global ; 2)

ISBN: 978-958-695-439-6

Otros autores: Juan Pablo Mosquera Fernández, Natalia Orduz Salinas, María Laura Rojas Vallejo, Nelson Camilo Sánchez León.

1. Discriminación racial -- Colombia -- Informes 2. Afrocolombianos -- Situación legal -- Colombia -- Informes 3. Afrocolombianos -- Condiciones sociales -- Colombia -- Informes 4. Derechos humanos -- Colombia -- Informes I. Alfonso Sierra, Tatiana Andrea II. Cavelier Adarve, Isabel III. Antonio Rosero, Eliana Fernanda IV. Universidad de los Andes (Colombia). Facultad de Derecho. CIJUS V. Tit.

CDD 341.481

SBUA

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

Primera edición: julio de 2009

© César Augusto Rodríguez Garavito, Tatiana Andrea Alfonso Sierra, Isabel Cavelier Adarve

© Universidad de los Andes

Facultad de derecho

Centro de Investigaciones Sociojurídicas - CIJUS

Dirección: Carrera 1ª N° 18A- 10. Edificio RGC.

Teléfonos: 3324949 – 3394999. Ext: 3370

Bogotá D.C., Colombia

cijus@uniandes.edu.co

Ediciones Uniandes

Carrera 1ª N° 19-27. Edificio AU 6

Bogotá D.C., Colombia

Teléfono: 3394949- 3394999. Ext: 2133. Fax: Ext. 2158

<http://ediciones.uniandes.edu.co>

[infeduni@uniandes.edu.co](mailto:infeduni@uniandes.edu.co)

ISBN: 978-958-695-439-6

**Maqueta:** John Naranjo

**Diagramación y producción:** Marta Rojas

**Revisión de textos:** Emma Ariza

**Fotografía de cubierta:** Jaime Pérez Munevar

**Impresión:** Nomos Impresores

Cra. 39B N° 17 - 85, Tel.: 2086500, Bogotá D.C.

*Impreso en Colombia – Printed in Colombia*

Este libro es publicado gracias al apoyo financiero de la Fundación Ford.



**Delegación de la Comisión Europea  
para Colombia y Ecuador**

Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de la Iniciativa Europea Derechos Humanos y Democracia de la Comunidad Europea, en el marco del proyecto "Observatorio permanente sobre Discriminación Racial y Derechos de la Población Afrocolombiana". El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva del Centro de Investigaciones Sociojurídicas (CIJUS) de la Universidad de Los Andes y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.

# *Contenido*

.5.	Presentación: El mito de la democracia racial colombiana y el propósito del libro
.11.	1. El punto de partida: el reconocimiento de la discriminación racial y el contenido del libro
.41.	2. Las cifras de la discriminación racial y la situación de la población afrocolombiana
.69.	3. Tierras, violencia y discriminación: la incidencia del desplazamiento y el conflicto armado en las comunidades negras
.139.	4. Sin derecho a enfermarse: la difícil situación del derecho a la salud de los afrocolombianos
.187.	5. Viviendo la discriminación: el derecho a la vivienda de los afrocolombianos
.235.	6. La discriminación en el sistema educativo y la reproducción de la desigualdad
.277.	7. Excluidos del sistema: los afrocolombianos y la justicia
.307.	8. El derecho ausente: ni legislación ni políticas contra la discriminación



# Presentación:

## El mito de la democracia racial colombiana y el propósito del libro

César Rodríguez Garavito<sup>1</sup>

### Del mito de la democracia racial al reconocimiento de la discriminación

Al bajarnos de la lancha que nos trajo desde Tumaco a este caserío sobre el río Mira, en el Pacífico colombiano, notamos que hay algo extraño en el vientre de Dayerli, la niña negra que sale desnuda a recibirnos. Una colega del Observatorio de Discriminación Racial (ODR) me dice que la pelota que sale del estómago de la niña es una hernia provocada por una partera inexperta. Y que es tan común entre la población negra del Pacífico que se ha vuelto un símbolo del abandono del sistema de salud, que castiga con especial fuerza a los niños.

Las cifras duras producidas en Bogotá y recogidas en el capítulo 2 de este informe le dan razón. El censo de 2005 muestra que la mortalidad infantil entre los afrocolombianos es casi el doble de la del resto de la población. Entre las menores como Dayerli es más del doble: 44 de cada 1.000 niñas negras mueren antes de cumplir su primer año de vida. La brecha se mantiene a lo largo de la vida. Según el mismo censo, las afrocolombianas viven, en promedio, 11 años menos que las demás mujeres, y entre los hombres la diferencia es de 5 años, lo cual no sorprende si se miran los números sobre el acceso a servicios de salud como los que habrían evitado la hernia de Dayerli.

El vientre tenso de la niña trae a la memoria las barrigas de las pelotas de fútbol de los niños desnutridos que abundan en los pueblos y barriadas negras que hemos visitado con el ODR a lo largo del país, desde Aguablanca en Cali hasta el barrio Nelson Mandela en Cartagena. Recuerdo las de los niños de La Bocana que juegan con la basura que les trae el mar desde la cercana Buenaventura. Y las de los niños del Chocó que invadieron los medios de comunicación en 2007 cuando explotó el escándalo de la muerte de 49 de ellos por física hambre.

---

1 Director del Programa de Justicia Global y Derechos Humanos de la Universidad de los Andes; coordinador del Observatorio de Discriminación Racial de Uniandes, el Proceso de Comunidades Negras (PCN) y el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia). Este texto es una adaptación del artículo "¿Colombia racista?", publicado por el autor en *El Espectador* el 22 de mayo de 2008.

De nuevo la anécdota encaja con las cifras: el 14% de los afrocolombianos pasaron por lo menos un día entero sin comer en la semana del censo de 2005. Es decir, más de dos veces la cifra, también preocupante, de los mestizos que aguantan hambre.

Todo esto pone en entredicho el mito de la democracia racial: la idea según la cual en Colombia no hay racismo porque, a diferencia de Suráfrica o Estados Unidos, todas las razas y culturas se fundieron para siempre en una síntesis feliz. Al fin y al cabo, todos bailamos salsa, merengue o champeta e idolatramos a la negra selección Colombia. Se trata, de hecho, de una de las creencias fundacionales de la identidad colombiana, como lo dice el conocido historiador cartagenero Alfonso Múnera en su libro *Fronteras imaginadas*: “el viejo y exitoso mito de la nación mestiza, según el cual Colombia ha sido siempre, desde finales del siglo XVIII, un país de mestizos, cuya historia está exenta de conflictos y tensiones raciales”.

Es el mismo mito que han reproducido altos funcionarios de diferentes gobiernos al sostener que en Colombia no hay discriminación racial. Y lo confirma el hecho de que el Estado colombiano hubiera incumplido durante una década (1998-2008) su obligación de reportar ante el Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Racial si ha hecho algo para combatirla.

El mito sería curioso si no fuera trágico. Porque la realidad de la exclusión en un país en guerra incluye violencia y desplazamiento masivo contra las comunidades negras. Aquí, de nuevo, las cifras oficiales del censo hablan por sí mismas. Como se verá en los capítulos 2 y 3 de este informe, entre los afrocolombianos, la probabilidad de ser desplazado es 84% más alta que para la población mayoritaria mestiza. Como también lo ha documentado el ODR, detrás de estas cifras está la lucha por los territorios habitados por las comunidades negras, incluyendo las tierras del Pacífico que el Estado les ha titulado debidamente en virtud de la Ley 70 de 1993. Territorios que se han vuelto estratégicos para el negocio del narcotráfico y, por tanto, ambicionan guerrillas, paramilitares y narcos rasos por igual. Y que hoy son la frontera de expansión de los grandes monocultivos que alimentan la fiebre de los biocombustibles.

Es precisamente en esas zonas donde las comunidades negras están en medio del fuego cruzado y son desplazadas a diario. Basta visitar el polvorín en que se han convertido los barrios populares de Buenaventura, esa Medellín del siglo XXI donde las fuerzas armadas y los grupos ilegales se disputan cuadra a cuadra el territorio. O los desplazamientos masivos de la gente negra de Tumaco, Jiguamiandó, Curvaradó, Guapi o el río Naya, que ahora pide limosna en los semáforos de Bogotá o Medellín, con la timidez de quien estaba acostumbrado a tener una tierra y vivir de su trabajo.

Si, finalmente, pasamos del Chocó al Chicó, de la exclusión rural a la urbana, se completa el cuadro de la discriminación. Es el racismo cotidiano de los porteros de las discotecas de Bogotá o Cartagena que siguen dejando por fuera a clientes negros, ante la mirada pasiva de las autoridades locales y nacionales. O el de más de un empleador en Cali que, como lo ha documentado el ODR en múltiples entrevistas, tiene “la política NN” (no negros) al momento de contratar. Y el que sufren incluso afrocolombianos prestantes que hemos entrevistado (desde actrices hasta locutores y profesores universitarios) cuando intentan tomar un taxi o son detenidos por la policía en las calles de Pasto o Bogotá.

Como en los juegos infantiles de los cuadernos de dibujo, basta trazar las líneas entre los puntos de estas realidades dispersas para ver emerger la imagen clara de la discriminación racial en Colombia.

### **La naturaleza y el propósito de este libro**

En vista del arraigo del mito de la democracia racial y las graves violaciones de los derechos de la población afrocolombiana, el ODR fue constituido en 2007 como un espacio de investigación y discusión para documentar las prácticas de discriminación racial y racismo en Colombia y desarrollar acciones en contra de ellas. Desde un inicio, el ODR combinó el trabajo académico con las labores de defensa de derechos humanos, a través de la colaboración entre las organizaciones que lo integran: el Programa de Justicia Global y Derechos Humanos de la Universidad de los Andes, el Proceso de Comunidades Negras (PCN) y el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia).

Este libro es la versión extensa del primer informe de derechos humanos del ODR.<sup>2</sup> Como se explica más adelante, el informe es el resultado de dos años de investigación que incluyó trabajo de campo a lo largo y ancho de Colombia, análisis documental y estadístico, y 174 solicitudes de información a 145 entidades estatales de los niveles nacional, departamental y municipal.

El informe tiene una doble finalidad. En primer lugar, busca ofrecer un diagnóstico sólido y certero de la situación de la población afrocolombiana y del grado de realización y violación de sus derechos. Para ello, compara la realidad de los derechos de los afrocolombianos, de un lado, con los compromisos jurídicos, nacionales e internacionales, que el Estado ha adquirido en relación con la realización de esos derechos y la lucha contra la discriminación, del otro. El diagnóstico consiste, entonces, en constatar los avances, los retrocesos, los vacíos y las tareas pendientes en la lucha contra la discriminación racial por parte del Estado colombiano.

En segundo lugar, con base en ese diagnóstico, el informe intenta hacer propuestas y recomendaciones concretas de política pública que ayuden a realizar el derecho a la igualdad y a la no discriminación. En ese sentido, la crítica del ODR a la negación de la discriminación por parte del Estado y a sus esfuerzos limitados por combatirla, no son un fin en sí mismo. Antes que condenar al Estado colombiano, el objetivo del informe es señalar desafíos y propuestas concretas para que los organismos estatales avancen decididamente en la realización de los derechos de los afrocolombianos.

Como se verá en las próximas páginas, el Estado (y la sociedad civil) tienen un largo camino por recorrer para lograr este objetivo. El primer paso es que el Estado dé ejemplo y reconozca el problema de la discriminación racial. Ya ha hecho algunos intentos (como el Documento Conpes 2004 y el Plan Integral de 2007) que van en la dirección adecuada, pero se han quedado en promesas incumplidas por falta de voluntad política y presupuesto.

---

2 La versión resumida del informe fue publicada (en español y en inglés) bajo el título *El derecho a no ser discriminado* (Bogotá, Uniandes, 2008) y puede ser consultada en la página virtual del ODR (<http://odr.uniandes.edu.co>).

El siguiente paso es que tanto el Gobierno como el sector privado (desde las empresas hasta los centros educativos) adopten políticas de acceso real de los afrocolombianos al empleo, la educación de calidad y los demás beneficios de la ciudadanía. Y que todo esto sea parte de un compromiso sincero de largo plazo, y no de los afanes coyunturales ni presiones externas. Así lo ordena, entre otros, el reciente informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre discriminación racial en el país (CIDH 2009).

## **Agradecimientos**

Un esfuerzo de investigación como el de este informe se enfrenta a múltiples desafíos. Primero, el trabajo de campo tiene lugar, con frecuencia, en circunstancias y zonas complejas. Como se verá en el capítulo sobre territorio y violencia, algunas de las comunidades que participaron en los talleres y entrevistas del estudio están ubicadas en medio del conflicto armado y están en constante riesgo de ser atacadas o desplazadas. Segundo, dado que el ODR incluye, además de centros de investigación y de derechos humanos, organizaciones sociales de base (aglutinadas alrededor del PCN), su metodología intenta ser participativa y descentralizada. Por ello, como se describe más adelante, la investigación incluyó numerosos talleres, grupos focales y conversaciones alrededor del país con líderes, activistas, docentes, funcionarios, estudiantes y otras personas involucradas en la causa contra la discriminación racial. Finalmente, por motivos académicos y sociales que sería muy largo explicar aquí, el tema del racismo no ha recibido la atención que han tenido otros tópicos dentro de la academia y el debate público colombianos. Por ello, a diferencia de lo que sucede en otros países como Brasil, los analistas que se aproximan a él encuentran menos camino recorrido.

Por todas estas razones, el trabajo del ODR no habría podido avanzar rápidamente sin el apoyo de las personas que lo han ayudado de muy distintas formas a superar, al menos en parte, estos obstáculos. A riesgo de omitir, por puras fallas de la memoria, los nombres de personas y organizaciones que merecen ser mencionadas, queremos agradecer a las siguientes: en primer lugar, a los miembros de comunidades y organizaciones negras que sacrificaron un sábado o un domingo para compartir con el ODR, en largos talleres, sus vivencias, opiniones y propuestas sobre la discriminación racial. Entre ellas se encuentran las de Buenaventura, Cali, Tumaco, Quibdó, Bogotá, Medellín, Palenque y Cartagena, que hacen parte del ODR desde un comienzo, gracias a la organización de la Coordinación Nacional del PCN.

En segundo lugar, agradecemos a los estudiosos del tema que compartieron generosamente con el ODR sus conocimientos. Por esto, reconocemos con especial gratitud el apoyo de Claudia Mosquera Rosero-Labbé de la Universidad Nacional de Colombia y de Fernando Urrea y Carlos Viáfara de la Universidad del Valle.

En tercer lugar, fue fundamental el apoyo de algunos miembros de las organizaciones del ODR que, sin estar involucrados directamente en la elaboración de este informe, impulsaron el proceso que condujo a él. En el PCN, agradecemos a los miembros de su Coordinación Nacional, así como a los integrantes de la oficina de Bogotá. Entre estos últimos fue esencial la contribución de Carlos Rosero, Libia

Grueso y José Santos, quienes participaron en el ODR desde su concepción y aportaron a él su experiencia excepcional en el activismo y los estudios afrocolombianos.

En la Universidad de los Andes fue invaluable el aliento generoso y permanente de Eduardo Cifuentes Muñoz, decano de la Facultad de Derecho. Sin el compromiso personal y el profesionalismo excepcional de Carolina Reyes Rey, coordinadora administrativa del Programa de Justicia Global de la Universidad de Los Andes y del ODR, habría sido simplemente imposible llevar a cabo este proyecto y elaborar este informe. El trabajo de Edna Martínez y Magnolia Prada, investigadoras del ODR, fue clave para impulsar el trabajo de campo, las acciones legales y la estrategia de comunicaciones del proyecto. La colaboración de Julián Berrío, Héctor Herrera, Ana María Sánchez y Juan Pablo Wills, como asistentes de investigación en diferentes momentos de la producción de este informe, también fue fundamental.

En cuarto lugar, la Fundación Ford y la Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador proporcionaron la mayor parte de los fondos que hicieron posibles las actividades del ODR, incluyendo este libro. En especial, agradecemos a Martín Abregú y a Felipe Agüero en la Fundación Ford y a Marcela Salazar en la Delegación de la Comisión Europea, por haber creído en el ODR desde un comienzo.

Finalmente, expresamos nuestra gratitud a las muchas personas que desde otros países ofrecieron su apoyo al ODR con la sola recompensa de sentir que contribuían a la causa contra la discriminación. El apoyo de Ariel Dulitzky y Gastón Chillier fue clave para la proyección internacional del ODR. La versión en inglés del resumen del informe se debió al trabajo cuidadoso y solidario de Fatimah Williams y a la juiciosa revisión de Tianna Paschel.

## Referencias bibliográficas

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) 2009. “Observaciones preliminares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tras la visita del Relator sobre los Derechos de los Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial a la República de Colombia”. OEA/Ser.L/V/II.134 Doc.66





# 1. El punto de partida: el reconocimiento de la discriminación racial y el contenido del libro

Fotografía: *Realidad en dos dimensiones*, 2008  
Camilo Mosquera Mejía  
Concurso de fotografía *Justicia a Contraluz*,  
Universidad de los Andes, 2008

## **Introducción: la negación de la discriminación y la invisibilidad de sus víctimas**

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

Este informe se concentra en la discriminación contra la población afrocolombiana, negra, palenquera y raizal.<sup>1</sup> Se trata del primer estudio sobre discriminación que aborda el tema desde una perspectiva integral de derechos humanos en Colombia.<sup>2</sup> La ausencia de informes de derechos humanos sobre el tema es, en sí misma, un

---

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

2 Los informes que se han elaborado sobre la situación de los derechos humanos de la pobla-

primer síntoma de dos fenómenos que aparecen documentados con detalle a lo largo de este informe: la *negación* de la existencia del racismo en Colombia y la *invisibilidad* de la población afrocolombiana para el Estado (y la sociedad) colombianos.

La negación de la discriminación racial ha sido la posición tradicional del Estado colombiano. Ha sido reiterada con frecuencia por altos funcionarios públicos y recogida en informes oficiales ante organismos internacionales.<sup>3</sup> Esta tesis ha sido defendida por gobiernos sucesivos con el argumento de que no existe discriminación institucional o legal en Colombia y que los procesos de mestizaje de la población han generado condiciones equivalentes para todas las personas y colectividades. Adicionalmente, el Estado ha sostenido que, dados los altos niveles de mestizaje, en Colombia la población afrodescendiente es relativamente pequeña (CEDR 1999). Como veremos, sin embargo, el tamaño de este sector de la población es objeto de intenso debate entre el Estado y las organizaciones afrodescendientes.

Sin embargo, el Decimocuarto Informe Periódico presentado en 2008 por el Estado colombiano ante el Comité de la ONU para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, parece apuntar hacia un positivo cambio de posición frente al tema. Aunque este informe estuvo precedido de 10 años de incumplimiento de la obligación del Estado de enviar reportes periódicos a este Comité, resulta saludable la declaración que hace en el sentido de que “es necesario reconocer que las comunidades afrocolombiana e indígena aún son víctimas de distintas formas de discriminación racial en el país” (República de Colombia 2008: 13-14).

La invisibilidad de la población negra para el Estado es el segundo hilo que atraviesa todos los temas tratados en este informe. En efecto, la investigación empírica que sirve de base a este libro documenta el silencio y el desconocimiento elocuentes del Estado sobre la situación de los afrocolombianos. Muestra de ello es que la respuesta más común de las entidades estatales a las peticiones de información hechas por el Observatorio de Discriminación Racial (ODR) para este informe consistió en afirmar que ellas no cuentan con datos específicos sobre la composición racial de su planta de empleados, su comunidad de usuarios, su grupo de beneficiarios u otros grupos sociales con los que interactúan. Como se verá

*En Colombia, el racismo comienza por la negación de la existencia de discriminación por parte del Estado y la sociedad.*

---

ción afrocolombiana han examinado violaciones de derechos humanos en términos generales o con enfoques distintos a la discriminación racial y étnica. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha elaborado varios informes de derechos humanos sobre Colombia en los que ha destacado la afectación diferencial y más gravosa de los derechos de la población afrodescendiente. El informe más reciente de la Comisión sobre la Población Afrocolombiana fue elaborado en 1999 (CIDH 1999). En marzo de 2004, el Centro de Justicia de las Américas (CEJA) publicó un informe sobre sistema judicial y racismo contra afrodescendientes en Brasil, Colombia, Perú y República Dominicana (González y Contesse 2004). Recientemente, la Asociación de Afrodescendientes Desplazados (Afrodes) y la ONG internacional Global Rights presentaron su informe sobre este sector de la población negra (Afrodes y Global Rights 2007).

3 Véanse, por ejemplo, los comentarios sobre esta posición hechos por el Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Racial en sus observaciones sobre los informes periódicos octavo y noveno presentados por el Estado colombiano ante dicho Comité (CEDR 1999). Sin embargo, como se verá enseguida, en el último informe presentado por el Estado ante el Comité, el Estado parece estar dando un giro positivo hacia el reconocimiento de la discriminación racial en Colombia (República de Colombia 2008).

en los siguientes capítulos, muchas agencias del Estado afirman desconocer qué porcentaje de su personal es afrodescendiente, los centros educativos sostienen no tener información sobre el tamaño del estudiantado afro y las entidades prestadoras de servicios públicos o garantes de derechos humanos dicen no saber si deben diseñar políticas de atención diferencial a la población negra por no conocer la composición étnico-racial de sus usuarios o beneficiarios.

*La invisibilidad de la población afrocolombiana en las cifras y políticas oficiales refuerza el mito de la igualdad racial.*

Desde el punto de vista sociológico, la combinación de negación e invisibilidad subyace en lo que estudiosos del tema han denominado el “mito de la democracia racial”. Como se vio en la presentación a este libro, esta es la idea según la cual el mestizaje colombiano dio lugar a relaciones sociales igualitarias entre grupos étnico-raciales. Dado que este libro tiene el carácter de informe de derechos humanos, no se busca aquí hacer un sondeo sistemático de ésta y otras discusiones académicas relevantes ni intervenir en ellas. Desde el punto de vista de los derechos humanos, lo que resulta relevante de la dupla negación-invisibilidad es que ella ubica a Colombia en lo que se puede denominar como el ‘nivel cero’ de la realización del derecho a no ser discriminado: aquel en el cual la lucha contra la discriminación racial implica comenzar por documentar y reconocer la existencia del problema.

En el contexto colombiano, marcado por el conflicto armado interno más largo del mundo, la discriminación está entrelazada con la violencia. El informe documenta el impacto diferencial que el conflicto ha tenido sobre la población afrodescendiente –por ejemplo, la incidencia desproporcionada del desplazamiento forzado sobre los afrocolombianos en comparación con otros grupos étnico-raciales (véase capítulo 3).

Por todo ello, los capítulos temáticos de este informe documentan y defienden la necesidad de producir información de calidad sobre las categorías y las relaciones raciales en el país. Paradójicamente, la razón que con mayor frecuencia aducen las entidades estatales para ignorar la variable racial al recoger cifras, diseñar políticas o prestar servicios es precisamente la prohibición de discriminar por razones de raza. Como lo respondieron muchas entidades estatales a cerca de dos centenares de derechos de petición presentados por el ODR para la elaboración de este informe, desde este punto de vista la sola recolección de información racial violaría la prohibición de distinguir entre personas por este motivo. El ‘nivel cero’ de la discriminación racial, por tanto, conduce a un círculo vicioso: Colombia no cuenta con políticas públicas que contrarresten la desigualdad histórica que ha sufrido la población afrodescendiente, en parte, porque no existen cifras sobre ésta. Y el argumento central con el que las entidades del Estado (y del sector privado) se niegan a producir esta información necesaria es un malentendido y paralizante deber de no indagar sobre asuntos raciales.

Según se explicará a lo largo del libro, esta justificación parte de una interpretación errónea de las obligaciones derivadas del derecho a la igualdad. Esta interpretación hace eco de críticas académicas (por ejemplo, dentro de algunos sectores de la antropología) que objetan la recolección de datos sobre categorías raciales que surgieron históricamente para clasificar a la población de tal forma que se reforzara la dominación de unos grupos raciales sobre otros.

## **El punto de vista del derecho internacional de los derechos humanos: la definición de discriminación racial y la evidencia ofrecida en este informe**

El punto de vista del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH), que se adopta aquí, es diferente al de las interpretaciones jurídicas y académicas que critican el uso de categorías basadas en el concepto de raza. A pesar de reconocer la artificialidad y los orígenes históricos y políticos de las clasificaciones raciales, el DIDH también reconoce la persistencia de la discriminación basada en el color de la piel y los rasgos físicos de las personas. En vista de ello, el DIDH exige que exista información confiable sobre esta variable social y que, con su ayuda, los Estados y las sociedades tomen medidas que eviten la discriminación y promuevan los derechos de la población afrodescendiente. Así también lo han recomendado diversas ciencias sociales (p .ej., la sociología) al responder a la mencionada crítica antropológica.<sup>4</sup>

Como se explica más adelante, el DIDH contra la discriminación racial comprende una rica gama de instrumentos jurídicos y organismos internacionales de aplicación. De hecho, esta rama del DIDH fue pionera en la expedición de convenciones temáticas y mecanismos de aplicación (comités) especializados (Álvarez 2003: 228). La evidencia de la violación masiva de los derechos humanos de miembros de minorías étnicas y raciales durante la Segunda Guerra Mundial (Smith 2007: 182) llevó a la comunidad internacional a expedir en 1965, a través del sistema de la ONU, la mencionada Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CIEDR). Este instrumento entró en vigor en 1969 y constituye la principal fuente de obligaciones jurídicas contra la discriminación racial para los Estados que, como Colombia, lo han incorporado a su ordenamiento jurídico interno.

Para hacer efectivas sus normas, la Convención estableció el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (en adelante, el Comité), con sede en Ginebra, ante el cual los Estados deben reportar cada dos años las acciones que han tomado para combatir la discriminación racial en su territorio (CIEDR, art. 9, lit. a). La Convención establece un mecanismo adicional de aplicación: las quejas por casos de discriminación que los individuos pueden presentar directamente ante el Comité. Sin embargo, este mecanismo puede operar en un Estado sólo si éste hace una declaración expresa en la que lo acepte (CIEDR, art. 14). Después de 27 años de haber incorporado la Convención a su derecho interno, Colombia sigue en mora de hacer esta declaración para ofrecer una vía adecuada de acceso de sus ciudadanos al Comité.

Por tanto, el único mecanismo de monitoreo del Comité sobre Colombia son las observaciones que hace a los informes periódicos presentados por el Estado. Como se vio, el Estado colombiano ha incumplido su deber de enviar informes al Comité cada dos años. Así lo muestra el hecho de que el último informe, presentado en 2008, haya sido precedido de 10 años de silencio del Estado colombiano frente

---

4 Sobre las posiciones divergentes de la antropología y la sociología sobre el tema, véase, por ejemplo, el debate entre la Asociación de Antropología de Estados Unidos (<http://www.aaanet.org/stmts/racepp.htm>) y la Asociación de Sociología de ese país (<http://www2.asanet.org/media/race.html>).

al Comité. Por ello, este informe (el decimocuarto del Estado colombiano) comienza por afirmar expresamente que “contiene los informes periódicos combinados décimo, decimoprimer, decimosegundo, decimotercero y decimocuarto, que debían presentarse en los años 2000, 2002, 2004, 2006 y 2008” (República de Colombia 2008: 1).

A lo largo de los siguientes capítulos se examinan con detenimiento los compromisos asumidos por el Estado colombiano en virtud de la CIEDR y otras normas, así como su nivel de cumplimiento en la práctica. Para efectos de este capítulo introductorio, conviene concentrarse en un asunto preliminar fundamental que ayuda a entender el contenido y la naturaleza de este informe: la definición de discriminación racial adoptada por el DIDH a través de la CIEDR.

El artículo 1 de la Convención comienza con la siguiente definición:

En la presente Convención la expresión “discriminación racial” denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

Como lo han destacado numerosos analistas y el propio Comité, esta definición adopta una concepción amplia de las acciones u omisiones que pueden ser consideradas como discriminación racial y de los medios para probar su existencia (International Council on Human Rights Policy 2000). Esta conclusión se sigue de tres elementos que son particularmente importantes para los efectos de este informe. En primer lugar, la definición adopta una lista amplia de factores de discriminación que incluye tanto rasgos raciales (físicos) como identidad étnica (cultural). Esto implica que el DIDH cobija las dos reivindicaciones que ha hecho el movimiento afrodescendiente en Colombia y en otras partes del mundo, esto es, la lucha contra la discriminación racial, de un lado, y la defensa de las prácticas culturales de las comunidades negras, del otro. Por ello, en adelante combinamos estos dos factores en el adjetivo ‘étnico-racial’ para calificar a los grupos poblacionales, las prácticas y políticas involucrados.

En segundo lugar, la CIEDR acoge una gama variada de actos potencialmente discriminadores. En efecto, al hablar de cualquier “distinción, exclusión, restricción o preferencia”, deja abierta la puerta a que actos de muy diversa naturaleza puedan

*En el contexto del conflicto armado, la discriminación está entrelazada con la violencia, el desplazamiento y la vulneración de derechos individuales y colectivos de los afrocolombianos.*

ser calificados como discriminatorios –desde las exclusiones generales e institucionales de una población, como las del antiguo *apartheid* sudafricano, hasta las preferencias más sutiles mediante las cuales opera el racismo hoy en día.

En tercer lugar, un elemento especialmente importante de la definición es que, para que exista discriminación racial, *no* se requiere que haya intención discriminadora ni que se pruebe que la única causa de la situación de un grupo desaventajado es su identidad étnico-racial. Dado que una acción, una omisión, una política o un patrón social puede ser discriminatorio si tiene como *resultado* limitar o anular algún derecho de los miembros de un grupo étnico-racial, incluso aquellos que no tienen un objetivo excluyente pueden ser considerados

como discriminatorios. Como lo sostiene Lerner, esta definición es suficientemente amplia como para incluir “todos los actos discriminatorios, independientemente de que sean o no intencionales, o de que sean o no eficaces, siempre que exista el propósito o el efecto” (Lerner 1991: 26).

Esta definición comprensiva ha llevado al Comité a expandir gradualmente sus observaciones y su doctrina para incluir como casos de discriminación racial la desventaja sistemática sufrida por grupos como los migrantes y los pueblos indígenas, incluso cuando no hay evidencia tajante de actos intencionales o políticas directamente encaminadas a excluir a dichos grupos por razones raciales. En últimas, entonces, el foco de atención del DIDH es la existencia de situaciones en las que el nivel de goce de los derechos humanos de un grupo étnico-racial (como los afrodescendientes) es claramente inferior al nivel de protección de los derechos de otros grupos étnico-raciales (como los mestizos). Es esta desigualdad empírica en relación con los derechos la que constituye evidencia de discriminación.

Con base en esta concepción, en este informe se documenta la desventaja sistemática de la población afrocolombiana frente a la población mayoritaria mestiza en relación con el goce de derechos básicos. También de acuerdo con esa definición, la evidencia y el estándar de prueba de las afirmaciones hechas en el informe no dependen de la comprobación de una intención discriminadora por parte del Estado o la sociedad colombianas. Tampoco dependen, en términos de las ciencias sociales, de “aislar” el efecto de la discriminación racial de los efectos de otros factores como la pobreza o la ubicación geográfica de los afrocolombianos. Los análisis de las ciencias sociales son esenciales y nos apoyamos en ellos a lo largo del texto (especialmente en el capítulo 2). De hecho, uno de los pasos centrales en la documentación y el tratamiento del problema de la discriminación es la multiplicación de estudios de este tipo, que siguen siendo escasos en Colombia. Sin embargo, es fundamental aclarar desde ahora que, conforme con la naturaleza de este informe de derechos humanos, el concepto y estándar de evidencia que se adopta son los que han sido decantados por el DIDH y esbozados en esta sección. Esta misma perspectiva explica la lógica y la estructura del informe y de los capítulos, que se describe a continuación.

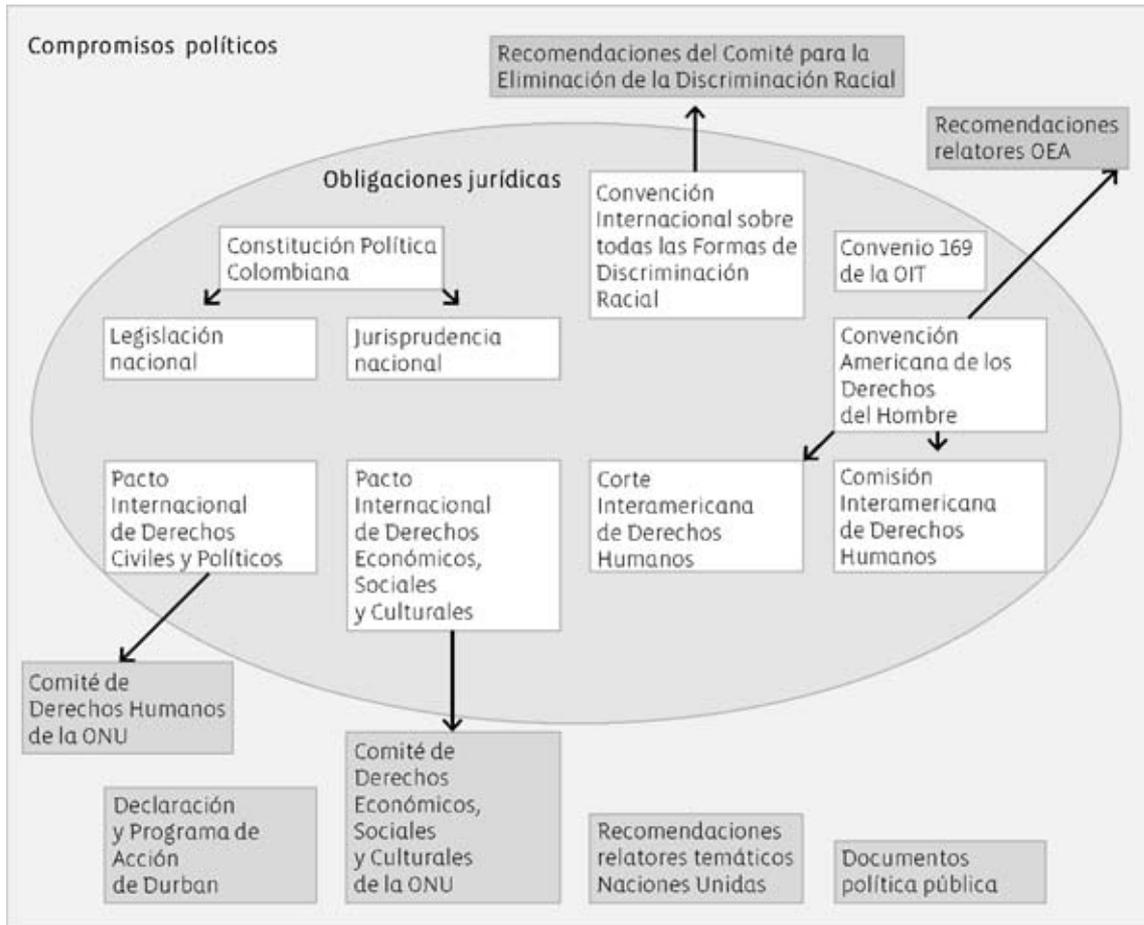
*El concepto y estándar de evidencia de discriminación racial que se usan en este informe son los del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH). De acuerdo con ellos, una acción u omisión puede ser discriminadora incluso si no tiene una intención racista.*

## **Los compromisos del Estado colombiano en relación con la lucha contra la discriminación racial**

Además de definir la discriminación racial, el derecho internacional de los derechos humanos establece las obligaciones que tienen los Estados para combatirla. En esta sección se ofrece un rápido recuento de las fuentes de esas obligaciones, que incluyen no sólo la CIEDR sino diversas normas y declaraciones, tanto en la escala internacional como en la nacional.

En efecto, los compromisos estatales en esta materia resultan de la combinación de instrumentos jurídicos (normas nacionales y tratados internacionales ratificados por Colombia) y políticos (documentos de políticas públicas y declaraciones

**GRÁFICO 1. FUENTES DE LAS OBLIGACIONES JURÍDICAS Y POLÍTICAS DEL ESTADO COLOMBIANO EN MATERIA DE DISCRIMINACIÓN RACIAL**



internacionales firmadas por el Estado colombiano). Como lo muestra el *gráfico 1*, los primeros comprenden la Constitución Política de Colombia (CP), las leyes que consagran derechos y garantías para los grupos étnicos, la mencionada Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, las recomendaciones del mencionado Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y las recomendaciones de los relatores temáticos sobre discriminación racial tanto del sistema interamericano (de la Organización de Estados Americanos, OEA) como del sistema universal de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Entre los segundos destacan, en la escala nacional, los documentos de políticas públicas (Conpes) que se refieren específicamente a la población afrodescendiente y, en la escala internacional, la Declaración y el Programa de Acción de la Tercera Conferencia Mundial sobre la Discriminación Racial, el Racismo, la Xenofobia y otras Formas Conexas de Intolerancia de 2001 (en adelante, la Declaración y Programa de Acción de Durban).

La combinación de estos instrumentos da lugar a un rico entramado jurídico y político que no puede ser captado con claridad en un solo cuadro. Por ello, en el *anexo 1* se ofrece un panorama de los tipos de derechos de la población afrocolombiana y de las fuentes principales de las obligaciones correspondientes en cabeza del

Estado. Además, al comienzo de cada uno de los capítulos de este libro se ofrece una lista detallada de los compromisos del Estado en relación con el derecho que se trate en el respectivo capítulo. Para aclarar este panorama normativo, y dados los propósitos introductorios de esta sección, conviene aquí destacar los principales tipos de derechos y obligaciones.

En términos generales, el derecho nacional e internacional de los derechos humanos establece tres tipos de derechos a favor de la población afrocolombiana: 1) el derecho a la igualdad y a la no discriminación, 2) el derecho a ser beneficiaria de medidas especiales para que dicha igualdad sea real y efectiva y 3) el derecho a ejercer su identidad étnica y cultural. Veamos brevemente en qué consiste cada una de estas categorías de derechos.

El *derecho a la igualdad y a la no discriminación* fue examinado en la sección anterior, a propósito de la definición de discriminación de la Convención de la ONU. Se trata, en general, de la “dimensión negativa” de los derechos de la población afrodescendiente, en tanto implica la obligación del Estado de *abstenerse* de utilizar la raza o la identidad étnica como criterios para tratar de forma diferente a sus ciudadanos afrodescendientes en comparación con el resto de la población. En el derecho nacional, esta dimensión es recogida por el primer párrafo del artículo 13 de la Constitución Política, que establece que:

Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

Por su parte, el *derecho a la igualdad real* implica la obligación del Estado de tomar medidas especiales para contrarrestar los efectos históricos de la discriminación racial. Como lo establece la Declaración de Durban,<sup>5</sup> la trayectoria histórica del racismo ha producido una brecha entre las condiciones de vida de los afrodescendientes y las de la población mestiza mayoritaria que puede ser mitigada o cerrada sólo mediante acciones positivas de los Estados que promuevan el acceso real de los primeros a los beneficios de toda la ciudadanía. La misma obligación se deriva de las disposiciones de la Convención (CIEDR, art. 2, num. 2).

En el derecho nacional, esta obligación está consagrada en los párrafos dos y tres del artículo 13 de la CP, que establecen que:

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Esta norma reitera que, para cumplir con sus obligaciones constitucionales, no basta con que el Estado se abstenga de tratar de forma diferente a la población afro, sino que debe diseñar acciones específicas para garantizar que en la práctica pueda

*Las entidades estatales y privadas no recogen información sobre los afrocolombianos, aduciendo, erróneamente, que ello violaría el derecho a la igualdad.*

---

5 Véase Declaración de Durban, pars., 9, 18 y 19.

acceder a los mismos derechos, bienes y servicios que otras poblaciones que no han sido históricamente marginadas.

Finalmente, el derecho nacional e internacional establece *el derecho a la diversidad étnica y cultural*. La Constitución reconoce la diversidad étnica y cultural de la nación (CP, art. 7) y da especial protección y derechos específicos y diferenciales a los grupos étnicos. La población afrocolombiana es reconocida por la Constitución y la legislación colombiana como un grupo culturalmente diverso. Por esa razón, el Estado ha adquirido también obligaciones frente a la protección de la diversidad cultural de las comunidades afrodescendientes. En efecto, el Estado colombiano ha reconocido oficialmente que la población afrocolombiana es un grupo étnico cuya diversidad cultural debe ser protegida. En desarrollo de este reconocimiento oficial, la Constitución Política de 1991 incluyó un artículo transitorio en el que ordenaba al Congreso expedir una ley que garantizara y protegiera los derechos de esta población. En cumplimiento de este mandato, el Congreso de la República expidió la Ley 70 de 1993, en la que reconoció los derechos territoriales, el derecho al desarrollo propio y el principio de no discriminación –entre otros– a las comunidades negras, justamente en virtud de su diversidad cultural.

Igualmente, al firmar la Declaración de Durban en 2001, el Estado colombiano asumió el compromiso de garantizar que las minorías étnicas puedan ejercer plena y efectivamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales sin discriminación alguna y en condiciones de plena igualdad ante la ley.<sup>6</sup> Asumió también la obligación de garantizar el derecho a disfrutar y practicar su propia cultura libremente y sin injerencia externa.<sup>7</sup>

### **La lógica del informe: el contraste entre las obligaciones estatales y la situación de la población afrocolombiana**

Conforme con lo anterior, este informe adopta la lógica de los derechos humanos para acercarse al tema del racismo en Colombia en las tres dimensiones analizadas en la sección anterior. Esto tiene dos implicaciones argumentativas y estilísticas que atraviesan todo el libro. En primer lugar, el hilo lógico consiste en contrastar el contenido de las obligaciones jurídicas nacionales e internacionales que ha asumido el Estado colombiano para realizar los derechos de la población negra, de un lado, y la situación real del cumplimiento de esas obligaciones y del goce de esos derechos, del otro. Por ello, cada capítulo del libro se ocupa de un derecho y comienza por resumir y exponer las obligaciones estatales en relación con el derecho respectivo. Contra este telón de fondo, el resto de cada capítulo está dedicado a documentar la realidad del goce de ese derecho por parte de la población afrocolombiana.

Dicha documentación está fundada en datos cuantitativos y cualitativos recogidos en el estudio empírico cuya metodología se expone más adelante. La brecha entre las obligaciones jurídicas y la realidad social es ilustrada con base en evidencia de dos tipos. De un lado, se usa evidencia directa que contrasta el nivel de goce de un derecho por parte de la población afro y del resto de la po-

---

6 Véase Declaración de Durban, par. 46.

7 Declaración de Durban, par 47. Véase también Programa de Acción de Durban, pars. 32, 34 y 66.

blación. Así, por ejemplo, en el capítulo 2 se utiliza información del censo 2005 para documentar la brecha entre la población negra y la población mestiza en el acceso al sistema educativo, y se utilizan datos de entrevistas sobre situaciones individuales que ilustran esa brecha. De otro lado, se usa evidencia indirecta al contrastar la situación del goce de derechos en departamentos y municipios de población mayoritariamente afrodescendiente con la situación del resto de departamentos y municipios del país. Dado que, como veremos en el siguiente capítulo, la población negra sigue estando relativamente concentrada en ciertas regiones de la geografía nacional a pesar del profundo impacto del desplazamiento forzado, el análisis de los datos de los lugares donde se ubica ofrece información útil para conocer su situación.

En segundo lugar, la lógica del informe implica extraer recomendaciones de políticas públicas y medidas administrativas y legislativas para que el Estado cierre la brecha documentada entre obligaciones y práctica social. Por ello, cada capítulo concluye con propuestas realizables que conduzcan a la garantía del derecho a la igualdad de la población afrocolombiana. Por ello, también, el libro concluye con un breve capítulo de recomendaciones generales que sintetiza lo propuesto a lo largo de los capítulos.

## Metodología del estudio

Este informe está basado en un trabajo de dos años en el que fueron utilizadas estrategias de investigación social y documentación jurídica a lo largo de dos fases:

### Elaboración participativa de un diagnóstico preliminar

En vista de la inexistencia de informes de este tipo en Colombia y del silencio elocuente sobre el tema en la mayor parte de los círculos estatales y de la sociedad civil, el primer paso consistió en hacer un balance preliminar en dos frentes complementarios. De un lado, se hizo un *diagnóstico jurídico* de las normas y estándares aplicables al tema en el país. Con este fin, fueron sistematizados los estándares y normas relevantes y, con base en ello, se elaboró un mapa de las obligaciones nacionales e internacionales del Estado colombiano en materia de discriminación racial y derechos de la población afrodescendiente.

De otro lado, se elaboró un *diagnóstico social* de las situaciones y patrones de discriminación más apremiantes para la población afrocolombiana. La metodología utilizada para este diagnóstico combinó técnicas cualitativas y cuantitativas. El estudio cualitativo estuvo basado en trabajo de campo realizado en Bogotá, Cali, Cartagena, Medellín, Buenaventura, Tumaco y Quibdó. Este trabajo incluyó:

- Ciento quince entrevistas semiestructuradas, de una duración típica de una hora, con líderes sociales y políticos, docentes, profesionales, estudiantes universitarios, personas en situación de desplazamiento, comerciantes informales y otros afrocolombianos de diverso perfil socioeconómico, edad, sexo y origen regional.
- Dieciocho entrevistas semiestructuradas, de una duración típica de una hora, con funcionarios públicos encargados de decidir o implementar políticas sobre el tema.

- Diez grupos focales con líderes sociales, docentes y estudiantes universitarios en las ciudades mencionadas.
- Cinco grupos focales en Bogotá con población mestiza para explorar sus percepciones y actitudes sobre la discriminación racial.

El estudio cuantitativo consistió en una exploración sistemática de las bases de datos públicas que incluyen variables étnico-raciales. Entre ellas destacan el Censo Nacional de 2005, la Gran Encuesta Integrada de Hogares de 2007, la Encuesta de Calidad de Vida de 2003 y los datos sobre Colombia recogidos por el Latinobarómetro de 2001. La información y los resultados ofrecidos por estas fuentes son analizados en detalle en el siguiente capítulo.

La combinación de estas técnicas de investigación jurídica y social arrojó un inventario de problemas sociales y derechos vulnerados que se convirtieron en el objeto del seguimiento hecho por el ODR en las fases posteriores del estudio.

#### Documentación del nivel de cumplimiento de las obligaciones estatales

Con base en este diagnóstico, el ODR diseñó un programa de seguimiento al cumplimiento de las obligaciones del Estado colombiano en relación con los derechos seleccionados. El seguimiento combinó cuatro estrategias: 1) la solicitud y revisión de los informes oficiales sobre la situación de la población afrodescendiente; 2) la recolección de información sobre las políticas y programas diseñados por las entidades estatales centrales y regionales para la población afrocolombiana; 3) la recolección de información empírica sobre violaciones de los derechos de la población afrocolombiana, a través de investigación documental (incluyendo archivos de prensa y archivos de organizaciones sociales) y de las entrevistas y los grupos focales mencionados, que fueron realizados en diferentes lugares de Colombia.

Para recabar información oficial, en ejercicio del derecho de petición, fueron enviadas solicitudes de información con preguntas específicas sobre las condiciones de vida de la población y sobre la existencia e implementación de políticas y programas dirigidos a ella. Las entidades a las que se requirió la información fueron determinadas con base en el análisis de las obligaciones del Estado y las facultades de

cada entidad, en el nivel nacional, departamental y municipal. La lista de las entidades consultadas se encuentra en el *anexo 2* de este capítulo.

Como se verá a lo largo de los capítulos venideros, las respuestas recibidas de las entidades estatales arrojan información útil tanto por lo que dicen como por lo que *no* dicen. En particular, el hecho de que la gran mayoría de respuestas

afirme que el Estado colombiano no tiene cifras sobre la población afrodescendiente confirma la mencionada invisibilidad de este sector de la población nacional.

La información proveniente de la respuesta a los derechos de petición fue cruzada y conciliada con la obtenida mediante investigación documental y los datos cuantitativos y cualitativos recogidos con la metodología descrita en la sección anterior. La combinación de estas fuentes de información constituye el sustento empírico de las conclusiones sobre la situación de la población negra y la realidad de los derechos de los que es titular.

*Los derechos de la población afrocolombiana son de tres tipos: el derecho a no ser discriminada, el derecho a ser beneficiaria de medidas estatales especiales que promuevan la igualdad real y el derecho a ejercer su identidad étnica y cultural.*

## Temas y estructura del libro

Siguiendo la lógica del informe de derechos humanos explicada anteriormente, en los siguientes capítulos se contrastan las obligaciones estatales con la realidad del goce de los derechos de los afrocolombianos. Para ello, por razones de claridad expositiva y de simetría con el presente capítulo, el capítulo 2 ofrece una visión panorámica de la situación de la población negra, con base en los datos del censo de 2005, la Gran Encuesta Integrada de Hogares de 2007 y el Latinobarómetro de 2001. Los capítulos 3 a 8 pasan a ocuparse de los derechos seleccionados: el derecho al territorio y otros derechos vulnerados por el conflicto armado y el desplazamiento forzado (capítulo 3), el derecho a la salud (capítulo 4), el derecho a la vivienda (capítulo 5), el derecho a la educación (capítulo 6), el derecho al acceso a la justicia (capítulo 7) y finalmente el derecho a una legislación eficaz contra la discriminación racial (capítulo 8).

Antes de pasar a examinar la situación general de los afrodescendientes en Colombia, es necesario hacer una aclaración en relación con la lista de los derechos escogidos. La lista resultó de la combinación de dos criterios. De un lado, se escogieron derechos cuya vulneración fue evocada con mayor frecuencia en las entrevistas y grupos focales que sirvieron de base para el diagnóstico preliminar participativo. De otro lado, se indagó cuáles derechos están claramente demarcados en los instrumentos jurídicos y políticos mencionados y, por tanto, generan obligaciones nítidas que pueden ser contrastadas con la práctica social. El resultado de este doble filtro *no* es una lista exhaustiva de derechos exigibles por la población afrocolombiana. Se trata de una lista inicial de derechos cuya vulneración es sentida con especial fuerza por los afrocolombianos y en relación con los cuales existen compromisos indiscutibles en cabeza del Estado colombiano.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez, Natalia. 2003. "La Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial". En Felipe Gómez Isa y José Manuel Puerza, eds. *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Asociación de Afrocolombianos Desplazados (Afrodes) y Global Rights. 2007. *Luces y contraluces sobre la exclusión*. Bogotá: Afrodes y Global Rights.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU (CEDR). 1999. Observaciones sobre los informes periódicos octavo y noveno de Colombia. CERD/C/304/Add.76.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). 1999. *Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Colom99sp/indice.htm>.
- González, Felipe y Jorge Contesse. 2004. "Sistema Judicial y Racismo contra Afrodescendientes. Brasil, Colombia, Perú y República Dominicana". Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). Disponible en: <http://www.cejamericas.org/doc/proyectos/raz-sistema-jud-racismo2.pdf>.

- International Council on Human Rights Policy. 2000. *The Persistence and Mutation of Racism*. Ginebra: ICHRP.
- Lerner, Natan. 1999. *Group Rights and Discrimination in International Law*. La Haya: Martinus Nijhoff.
- República de Colombia. 2008. *Decimocuarto informe periódico presentado por el Estado colombiano ante el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial* (mimeo).
- Smith, Rhona. 2007. *Textbook on International Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.

**ANEXO 1:**

**OBLIGACIONES PRINCIPALES DEL ESTADO COLOMBIANO  
EN MATERIA DE DISCRIMINACIÓN RACIAL**

DERECHO A LA IGUALDAD		
	Obligación	Fuentes internacionales
Dimensión formal del derecho a la igualdad	Garantizar la igualdad ante la ley.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Convención Internacional sobre la Eliminación de la Discriminación Racial (CIEDR), art. 5</li> </ul>
Dimensión material del derecho a la igualdad	Tomar medidas especiales y concretas en las esferas social, económica y cultural, entre otras, para garantizar el pleno disfrute de los derechos en condiciones de igualdad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ CIEDR, art. 2, num. 2</li> </ul>
Derecho a la igualdad - Diversidad cultural	Combatir la discriminación racial, promoviendo la diversidad, la igualdad, la equidad, la justicia social y la igualdad de oportunidades y participación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Declaración de Durban, par. 47</li> <li>■ Programa de Acción de Durban, pars. 32, 34, 66</li> </ul>
		<b>Fuentes nacionales principales</b>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Constitución Política, art. 13</li> <li>■ Constitución Política, art. 13</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Constitución Política, art. 7</li> <li>■ Ley 70 de 1993</li> </ul>

TERRITORIO, VIOLENCIA Y DESPLAZAMIENTO		
	Obligación	Fuentes internacionales
Prohibición de discriminación y principio de igualdad	Prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y garantizar el derecho de toda persona que haya sido desplazada a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, en el goce de todos sus derechos fundamentales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Principios rectores de los desplazamientos internos No. 1 y 4</li> <li>■ Declaración de Durban, par. 20</li> </ul>
	Tomar medidas de protección contra los desplazamientos de grupos étnicos como la población afrocolombiana, que experimenten una dependencia especial de su tierra o un apego particular a ella.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Principios rectores de los desplazamientos internos No. 5, 6 y 9</li> </ul>
	Garantizar la atención especial a las comunidades negras sometidas al desplazamiento en correspondencia con sus usos y costumbres, y propiciando el retorno a sus territorios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ley 70 de 1993, arts. 1, 2 y 3</li> <li>■ Ley 387 de 1997, arts. 2.7.3 y 10.2</li> </ul>
	Garantizar los derechos fundamentales reconocidos internacional y nacionalmente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ley 387 de 1997, art. 10.8</li> </ul>
Garantía mínima de los derechos para la población desplazada en las diferentes fases del desplazamiento forzado		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Principios rectores de los desplazamientos internos No. 3, 4, 9, 10 a 12, 18 a 23</li> <li>■ Programa de Acción de Durban, pars. 34 a 36, 54 y 172</li> </ul>
		<b>Fuentes nacionales principales</b>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Constitución Política, art. 13</li> <li>■ Ley 387 de 1997, art. 2.3</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ley 70 de 1993, arts. 1, 2 y 3</li> <li>■ Ley 387 de 1997, arts. 2.7.3 y 10.2</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ley 387 de 1997, art. 10.8</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ley 387 de 1997, arts. 2.3 y 14.3</li> <li>■ Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004</li> </ul>

<p>Derecho al territorio y a la propiedad colectiva sobre él</p>	<p>Proteger la propiedad de los territorios ancestrales de las comunidades afrocolombianas, sus formas colectivas de propiedad, prácticas tradicionales de producción y organización interna.</p>	<p>Convenio 169 de la OIT, arts. 13-19                  ■ Principios rectores de los desplazamientos internos No. 9, 21 y 29                  ■ Declaración de Durban, pars. 34, 52, 54, 65                  ■ Programa de Acción de Durban, pars. 13 y 172</p>	<p>■ Ley 70 de 1993</p>
<p>Derecho a la consulta previa</p>	<p>Garantizar el derecho a la consulta previa, que es el derecho fundamental de los grupos étnicos a participar en las decisiones que les afectan, de manera libre, previa e informada, con miras a obtener su consentimiento. El objetivo esencial del derecho a la consulta previa es garantizar el respeto a la integridad cultural de los pueblos y comunidades.</p>	<p>Convenio 169 de la OIT                  ■ Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas, y lingüísticas, art. 2, num. 2</p>	<p>■ Ley 70 de 1993                  ■ Ley 99 de 1993                  ■ Corte Constitucional, Sentencia C-030 de 2008</p>
<p>Estadísticas e información sobre la población desplazada</p>	<p>Producir información sobre el desplazamiento con inclusión de la variable étnico-racial, así como recoger, recopilar, analizar, difundir y publicar datos estadísticos fidedignos a nivel nacional y local que incluyan la variable étnico-racial, y tomar todas las medidas necesarias para evaluar periódicamente la situación de los individuos y los grupos que son víctimas de racismo y discriminación racial que se encuentran en situación de desplazamiento.</p>	<p>Programa de Acción de Durban, pars. 92 a 98 y 100</p>	<p>■ Ley 387 de 1997, arts. 11 a 13                  ■ Conpes 2924 de 1997                  ■ Conpes 3037 de 1999                  ■ Conpes 3400 de 2005                  ■ Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004</p>
<p>Derecho a la consulta previa</p>	<p>Construir indicadores acordes con las necesidades y características de la población afrocolombiana víctima del desplazamiento que permitan elaborar diagnósticos y diseñar medidas de política pública para mejorar la situación de dicha población en todos los aspectos.</p>	<p>Programa de Acción de Durban, pars. 92 a 98 y 100</p>	<p>■ Conpes 3037 de 1999                  ■ Conpes 3400 de 2005                  ■ Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004</p>

DERECHO A LA SALUD			
	Obligación	Fuentes internacionales	Fuentes nacionales principales
Prohibición de la discriminación en salud y garantía de la igualdad	Prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce del derecho a la salud pública, la asistencia médica, la seguridad social y los servicios sociales.  Aprobar y aplicar leyes eficaces y otras medidas contra la discriminación, con el fin de vigilar y eliminar el racismo y la discriminación racial en la atención en salud.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ PIDESC, arts. 2 y 12.2d</li> <li>■ CIEDR, art. 5</li> <li>■ Protocolo de San Salvador, arts. 1, 2, 3 y 10.2d</li> <li>■ Convenio No. 169 de la OIT, art. 24</li> <li>■ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 25, par. 1</li> <li>■ CIEDR, arts. 2.c y 5</li> <li>■ Programa de Acción de Durban, pars. 100, 101, 110 a</li> <li>■ Comité DESC, Observación General No. 14</li> <li>■ Relator Especial ONU</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Constitución Política, arts. 13, 44 y 46 a 50</li> <li>■ Ley 70 de 1993, art. 33</li> <li>■ Ley 100 de 1993, art. 2</li> <li>■ Plan Nacional de Salud 2007-2010</li> <li>■ Ley 70 de 1993, art. 37</li> <li>■ Acuerdo 319 de 2005 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud</li> <li>■ Plan Nacional de Desarrollo "Estado comunitario: Desarrollo para todos" 2006-2010. Capítulo séptimo</li> <li>■ Conpes 2909 de 1997</li> </ul>
	Eliminar diferencias en el estado de salud que se reflejen en los índices de salud normalizados que puedan ser el resultado del racismo o la discriminación racial.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Recomendación para Colombia del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, 2004</li> <li>■ PIDESC, art.12</li> <li>■ Protocolo de San Salvador, art. 10</li> <li>■ Programa de Acción de Durban, pars. 101, 109 y 110</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Conpes 3491 de 2007</li> <li>■ Conpes 2909 de 1997</li> </ul>
	Eliminar las diferencias en la prestación de servicios de salud sexual y reproductiva entre la población afrodescendiente femenina y la población de mujeres mestizas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ PIDESC, arts. 2 y 10</li> <li>■ Comité DESC, Observación General No. 14</li> <li>■ CEDAW, art. 12</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ley 70 de 1993, art. 37</li> <li>■ Conpes 3491 de 2007</li> </ul>
Garantía del derecho a la igualdad material en salud	Concertar inversiones para establecer acciones afirmativas en acceso, disponibilidad y calidad de la salud para la población afrodescendiente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Protocolo de San Salvador, arts. 10a y 10.2 f</li> <li>■ Programa de Acción de Durban, pars. 5 y 8</li> <li>■ Comité DESC, Observación General No. 14</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Acuerdo 319 de 2005 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud</li> <li>■ Plan Nacional de Desarrollo "Estado comunitario: Desarrollo para todos" 2006-2010. Capítulo séptimo</li> <li>■ Conpes 3110 de 2002</li> <li>■ Conpes 3491 de 2007</li> </ul>
Garantía del derecho a la diversidad cultural en salud	Fortalecer la medicina tradicional como complemento de la medicina clásica. Tomar medidas para que los pueblos afrodescendientes puedan decidir sobre sus propias prioridades en lo que	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Convenio No. 169 de la OIT, art. 25</li> <li>■ Convenio No. 169 de la OIT, arts. 7 y 25</li> <li>■ Programa de Acción de Durban, par. 111 b</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Conpes 2909 de 1997</li> <li>■ Plan Nacional de Desarrollo "Estado comunitario: Desarrollo para todos" 2006-2010. Capítulo séptimo</li> </ul>

	<p>Estadísticas y diagnósticos sobre el derecho a la salud</p>	<p>atañe a su propio bienestar físico, mental y espiritual, para que puedan participar y cooperar en el diseño y desarrollo de los planes de desarrollo de las regiones que habitan y en la prestación del servicio de salud a los miembros de su comunidad.</p> <p>Producir información sobre salud con inclusión de variable étnico-racial.</p> <p>Incluir la variable étnico-racial en formatos, cuestionarios, informes, planes, diagnósticos y programas sobre salud, así como recoger, recopilar, analizar, difundir y publicar datos estadísticos fidedignos a nivel nacional y local que incluyan la variable étnico-racial, y tomar todas las medidas necesarias para evaluar periódicamente la situación de los individuos y los grupos que son víctimas de racismo y discriminación racial.</p>	<p>■ PIDES, art. 12.2a</p> <p>■ Programa de Acción de Durban, párs. 100 y 110</p>	<p>■ Ley 70 de 1993, art. 44</p>	<p>■ Plan Nacional de Desarrollo "Estado comunitario: Desarrollo para todos" 2006-2010. Capítulo séptimo</p> <p>■ Conpes 3310 de 2004</p>
--	--	--	---	----------------------------------	---

DERECHO A LA VIVIENDA			
	Obligación	Fuentes internacionales	Fuentes nacionales principales
Prohibición de la discriminación y garantía del derecho a la igualdad en vivienda	Adoptar medidas para prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce del derecho a la vivienda adecuada y a una mejora continua de las condiciones de existencia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ PIDESC, arts. 2 y 11</li> <li>■ Convenio No. 169 de la OIT, arts. 2 y 20</li> <li>■ Convención sobre la Eliminación de la Discriminación Racial, arts. 3 y 5, e) iii</li> <li>■ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 25, par. 1</li> <li>■ Declaración y Programa de Acción de Durban, pars. 48, 49, 81, 100</li> <li>■ Declaración de Estambul y Programa de Hábitat, pars. 27, 36, 39, 40 j), 43 a), 61 a) y 96 a 98</li> <li>■ Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el año 2000 (Asamblea General Naciones Unidas)</li> <li>■ Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos</li> <li>■ Comité DESC, Observación General No. 4 de 1991</li> <li>■ CEDR, Observación General No. XX de 1996</li> <li>■ Recomendación a Colombia del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, 2004</li> <li>■ Relator especial de las Naciones Unidas para la vivienda – Informe a la Asamblea General de 2008, recomendaciones a los Estados</li> <li>■ Comisión de Derechos Humanos, Resolución 2001/28</li> <li>■ Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 42/146</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Constitución Política, arts. 13 y 51</li> <li>■ Ley 70 de 1992, art. 33</li> </ul>
Derecho a la igualdad material en vivienda	Establecer programas a nivel nacional y local con inclusión de medidas de acción afirmativa para promover el acceso de personas y grupos que sean o puedan ser víctimas de discriminación racial a la vivienda adecuada y que eliminen las diferencias entre estas personas o grupos y el resto de la población en cuanto al acceso a la vivienda adecuada, al saneamiento básico, incluida el agua potable y la electricidad, a precios razonables.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Convenio No. 169 de la OIT, art. 2</li> <li>■ Declaración y Programa de Acción de Durban, par. 100</li> <li>■ Observaciones del CEDR a Colombia, 1999</li> <li>■ Recomendación a Colombia del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, 2004</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Plan Nacional de Desarrollo “Estado comunitario: Desarrollo para todos” 2006-2010</li> <li>■ Conpes 2909 de 1997</li> <li>■ Conpes 3310 de 2004</li> <li>■ Conpes 3491 de 2007</li> <li>■ Decreto 4466 de 2007 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial</li> </ul>

	<p>Promover la igualdad en los servicios cívicos esenciales, al agua, a los servicios básicos de saneamiento y electricidad, y prestar especial atención a los grupos históricamente discriminados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Relator especial de las Naciones Unidas para la vivienda, 2008</li> <li>■ Relator especial de las Naciones Unidas para la vivienda – Informe a la Asamblea General de 2008, recomendaciones a los Estados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Plan Nacional de Desarrollo “Estado comunitario: Desarrollo para todos” 2006-2010</li> <li>■ Compes 2909 de 1997</li> <li>■ Compes 3491 de 2007</li> <li>■ Ley 70, art. 15</li> </ul>
<p>Derecho a la igualdad material en vivienda</p>	<p>Adoptar medidas para proteger a las víctimas de discriminación racial contra injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia o su domicilio y proporcionarles seguridad jurídica de la tenencia de los lugares en que habitan.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ PIDCP, arts. 2 y 17</li> <li>■ Convenio No. 169 de la OIT, arts. 13, 14 y 18</li> <li>■ Comité DESC, Observación General No. 4 1991</li> <li>■ Relator especial de las Naciones Unidas para la vivienda, 2008</li> </ul>	
<p>Derecho a la diversidad cultural en vivienda</p>	<p>Promover la integración en cuanto a residencia de todos los miembros en la etapa de planificación de los planes de ordenación urbana y otros asentamientos y cuando se renueven las zonas abandonadas de las viviendas públicas para contrarrestar la exclusión social y la marginación, y combatir la segregación urbana.</p> <p>Promover el derecho a la participación y a la consulta en la planeación territorial y de vivienda, incluyendo la planeación financiera de proyectos y políticas de vivienda.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Declaración y Programa de Acción de Durban, par. 102</li> <li>■ Observaciones del CEDR a Colombia de 1999</li> <li>■ Relator especial de las Naciones Unidas para la vivienda, 2008</li> <li>■ CEDR, Observación General No. XIX de 1995</li> <li>■ Convenio No. 169 de la OIT, arts. 2, 7</li> <li>■ Declaración y Programa de Acción de Durban, pars. 32, 40, 108, 4, 15a, 11.2 a 11.4</li> <li>■ Comité DESC, Observación General No. 4 de 1991</li> <li>■ Observaciones del CEDR a Colombia de 1999</li> <li>■ Recomendación a Colombia del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, 2004</li> <li>■ Relator especial de las Naciones Unidas para la vivienda – Informe a la Asamblea General de 2008, recomendaciones a los Estados</li> <li>■ Relator especial de las Naciones Unidas para la vivienda – Aporte a la Conferencia de Durban</li> <li>■ Declaración de Estambul y Programa de Hábitat, pars. 96 g), 97 d), 98 f)</li> <li>■ Comisión de Derechos Humanos, Resolución 2001/28, par. 10 e)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ley 70 de 1993, arts. 44, 48, 49, 56</li> <li>■ Plan Nacional de Desarrollo “Estado comunitario: Desarrollo para todos” 2006-2010</li> </ul>

<p>Estadísticas e información sobre el derecho a la vivienda</p>	<p><b>Obligación</b>                  Recoger, recopilar, analizar, difundir y publicar datos fidedignos a nivel nacional y local, y tomar medidas conexas para evaluar periódicamente la situación de los individuos y grupos que son víctimas de racismo y discriminación racial en lo concerniente a vivienda, propiedad de la tierra, agua, saneamiento básico, energía y servicios de comunicaciones.</p>	<p><b>Fuentes internacionales</b>                  ■ Declaración y Programa de Acción de Durban, par. 92                  ■ Comité DESC, Observación General No. 4 de 1991                  ■ Observaciones del CEDR a Colombia de 1999                  ■ Relator especial de las Naciones Unidas para la vivienda – Informe a la Asamblea General de 2008, recomendaciones a los Estados</p>	<p><b>Fuentes nacionales principales</b>                  ■ Plan Nacional de Desarrollo “Estado comunitario: Desarrollo para todos” 2006-2010                  ■ Conpes 3310 de 2004</p>
--	--	--	--

DERECHO A LA EDUCACIÓN			
	Obligación	Fuentes internacionales	Fuentes nacionales principales
<p>Prohibición de la discriminación en educación</p>	<p>Prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce del derecho a la educación gratuita y obligatoria en su fase elemental y a continuar su formación en niveles más avanzados del sistema educativo.</p>	<p>■ PIDESC, arts. 1, 2, 13.1                  ■ Protocolo de San Salvador, arts. 2, 3, 13 y 16                  ■ CIEDR, arts. 2, 3 e. v                  ■ Programa de Acción de Durban, párs. 121, 122, 124                  ■ Recomendación para Colombia del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, 2004</p>	<p>■ Constitución Política, arts. 27, 44, 64 y 67 a 70                  ■ Ley 70 de 1993, art. 33                  ■ Plan Decenal de Educación 2006-2016. Capítulo 2</p>
<p>Garantía del derecho a la igualdad material en educación</p>	<p>Garantizar y promover el derecho y acceso a la educación de los afrocolombianos, en todos los niveles, en las mismas condiciones que el resto de la población.</p> <p>Establecer programas y adoptar medidas para el acceso sin discriminación alguna de las personas víctimas del racismo y la discriminación racial a la educación en todos los niveles y para el acceso de manera gratuita a la educación primaria.</p> <p>Eliminar los obstáculos que dificultan el acceso tanto material como económico a la educación, sin discriminación alguna, de los miembros de las comunidades afrocolombianas.</p>	<p>■ PIDESC, arts. 2, 13                  ■ PIDESC, art. 13                  ■ Protocolo de San Salvador, art. 13                  ■ Programa de Acción de Durban, par. 123 c                  ■ Comité DESC, Observación General No. 13</p>	<p>■ Constitución Política de Colombia, art. 67                  ■ Ley 70 de 1993, art. 38</p> <p>■ Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Capítulo 7: Estrategias específicas – Afrocolombianos                  ■ Plan Decenal de Educación 2006-2016. Capítulo 2                  ■ Conpes 3310 de 2004</p>

<p>Garantía del derecho a la diversidad cultural en educación</p>	<p>Diseñar y aplicar políticas públicas articuladas intra e intersectorialmente que garanticen una educación para la paz y la convivencia basada en principios de equidad, inclusión y diversidad étnica.</p> <p>Formular y ejecutar una política de etnoeducación para los afrocolombianos, con su participación, fundamentada en la territorialidad, autonomía, lengua, concepción de vida de cada pueblo y su historia e identidad particulares.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Convenio No. 169 de la OIT, art. 26</li> <li>■ Programa de Acción de Durban, párs. 10, 123 a.</li> <li>■ Convenio 169 de la OIT, art. 27</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Plan Decenal de Educación 2006-2016. Capítulo 1</li> <li>■ Ley 70 de 1993, art. 42</li> <li>■ Decreto 804 de 1995, arts. 3, 8, 14</li> <li>■ Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Capítulo 7: Estrategias específicas - Afrocolombianos</li> </ul>
<p>Derecho de autodeterminación de los afrocolombianos en la educación</p>	<p>Adoptar medidas para que los afrocolombianos puedan decidir sobre sus propias prioridades y puedan controlar su desarrollo económico, social y cultural, incluyendo la posibilidad de establecer sus propios sistemas, instituciones y metodologías de enseñanza.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ PIDESC, art. 13-4</li> <li>■ Convenio No. 169 de la OIT, arts. 7 y 27, num. 3</li> <li>■ Comité DESC, Observación General No. 13</li> <li>■ Programa de Acción de Durban, párs. 5, 8 y 124</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Constitución Política, arts. 27 y 68</li> <li>■ Ley 70 de 1993, arts. 35 y 40</li> </ul>
<p>Estadísticas y diagnósticos sobre el derecho a la educación</p>	<p>Producir información sobre educación con inclusión de la variable étnico-racial.</p> <p>Elaborar y aplicar métodos estandarizados para conocer la cantidad de niños afrocolombianos en edad escolar, la asistencia escolar de la población afrocolombiana, su rendimiento académico, las tasas de permanencia y repitencia, así como los resultados comparados a nivel nacional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Programa de Acción de Durban, par. 123 d</li> <li>■ Comisión de Derechos Humanos, 2004. Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación</li> </ul>	

SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA			
	Obligación	Fuentes internacionales	Fuentes nacionales principales
Prohibición de discriminación y garantía del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley	<p>Garantizar el derecho a la igualdad en el acceso al sistema de administración de justicia.</p> <p>Garantizar la aplicación igualitaria de la ley, sin discriminación de raza, género u origen nacional o étnico.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ CIEDR, arts. 4 y 5</li> <li>■ PIDCP, art. 14</li> <li>■ CIEDR, arts. 4 y 5</li> <li>■ PIDCP, arts. 2, 14 y 25</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Constitución Política, art. 13</li> <li>■ Constitución Política, art. 13</li> </ul>
Protección judicial efectiva para los casos de discriminación racial	<p>Acceso a recursos judiciales idóneos para la protección judicial del derecho a la igualdad y el principio de no discriminación.</p> <p>Los fallos judiciales que se proferían debenser efectivos, es decir que se cumplan sin dilaciones injustificadas y que sean útiles en la práctica.</p> <p>El recurso judicial idóneo debe garantizar la reparación para los daños sufridos por los actos de discriminación racial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ CIEDR, art. 6</li> <li>■ Convención Americana sobre los Derechos Humanos, art. 25, num. 1</li> <li>■ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1996</li> <li>■ Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001</li> <li>■ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2000</li> <li>■ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 2000</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Constitución Política, art. 229</li> </ul>
Derecho a la diversidad cultural en el sistema de administración de justicia	<p>Todos los ciudadanos deberán participar en condiciones de igualdad en la vida pública, incluyendo los órganos de administración de justicia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ CIEDR, art. 5, lit. c</li> <li>■ PIDCP, art. 25</li> <li>■ Programa de Acción de Durban, pars. 11 y 74</li> <li>■ Declaración de Durban, par. 74, lit. a</li> <li>■ Observaciones del CEDR a Colombia de 1999</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Constitución Política, art. 7</li> </ul>
Estadísticas e información en relación con la justicia	<p>Producir y analizar información detallada sobre el número de personas afrodescendientes procesadas y condenadas por el sistema judicial.</p> <p>Producir y analizar información detallada sobre el número de personas afrodescendientes que participan en el sistema de administración de justicia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ CIEDR, art. 5, lit. c</li> <li>■ Programa de Acción de Durban, pars. 11 y 74</li> <li>■ Declaración de Durban, par. 74, lit. a</li> </ul>	

LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS		
Obligación	Fuentes internacionales	Fuentes nacionales principales
Legislación para combatir y erradicar la discriminación racial	<p>Establecer medidas legislativas para prohibir y erradicar la discriminación racial practicada por personas, grupos u organizaciones.</p> <p>Declarar como acto punible la difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, o cualquier acto de violencia o incitación a cometerlos.</p> <p>Declarar ilegales y prohibir las organizaciones y actividades de propaganda que promuevan la discriminación racial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ley 70 de 1993</li> </ul>
Acciones afirmativas para la población afrocolombiana	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ CIEDR, art. 2, num. 2</li> <li>■ Programa de Acción de Durban, par. 108</li> <li>■ Observaciones del CEDR a Colombia de 1999</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Constitución Política, art. 13</li> </ul>
Legislación para la protección de la diversidad cultural	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Convenio 169 de la OIT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Constitución Política, art. 7</li> <li>■ Ley 70 de 1993</li> </ul>
Política pública contra la discriminación racial	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Crear instituciones nacionales independientes y formular políticas y planes de acción contra la discriminación racial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Plan Nacional de Desarrollo para la Población Afrocolombiana, 1998-2002</li> </ul>

**ANEXO 2:**

**ENTIDADES CONSULTADAS POR EL ODR**

Total de entidades: 145. Total de derechos enviados: 174

ENTIDADES NACIONALES	
1	Presidencia de la República
2	Ministerio de Educación Nacional
3	Ministerio de Educación Nacional – Dirección de calidad para la educación preescolar, básica y media
4	Ministerio de Relaciones Exteriores
5	Ministerio de Transporte
6	Ministerio de Protección Social
7	Ministerio de Protección Social - Dirección General de Gestión de la Demanda en Salud
8	Ministerio de Protección Social - Dirección General de Promoción Social
9	Ministerio de Protección Social - Dirección General de Calidad de Servicios
10	Ministerio de Protección Social - Dirección General de Salud Pública
11	Ministerio de Minas y Energía
12	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
13	Ministerio de Defensa Nacional
14	Ministerio de Defensa Nacional - Ejército Nacional
15	Ministerio de Comunicaciones
16	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
17	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
18	Ministerio de Cultura
19	Ministerio del Interior y Justicia
20	Ministerio de Agricultura y Desarrollo
21	Fiscalía General de la Nación
22	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)
23	Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)
24	Departamento Nacional de Planeación (DNP)
25	Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria
26	Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)
27	Fondo Nacional de Ahorro
28	Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda (ICAV)
29	Metrovivienda
30	Empresa Social del Estado - Metrosalud
31	Icetex
32	Icfes
33	Instituto Colombiano de Crédito Educativo
34	Instituto de Seguros Sociales
35	Caja de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom)
36	Comisión Nacional de Televisión
37	Consejo Superior de la Judicatura
38	Banco Agrario

<b>Superintendencias</b>	
39	Superintendencia Financiera de Colombia
40	Superintendencia de Subsidio Familiar
41	Superintendencia Nacional de Salud
42	Superintendencia Delegada para la Atención en Salud
43	Superintendencia Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación
44	Superintendencia Delegada para la Protección del Usuario y la Participación Ciudadana
45	Superintendencia Delegada para la Generación y Gestión de Recursos Económicos para la Salud

<b>ENTIDADES DEPARTAMENTALES, MUNICIPALES Y DISTRITALES</b>	
46	Alcaldía Mayor de Bogotá
47	Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá
48	Secretaría de Educación de Bogotá
49	Secretaría de Salud de Bogotá
50	Secretaría de Gobierno de Bogotá
51	Concejo de Bogotá
52	Policía Nacional - Policía Metropolitana de Bogotá
53	Secretaría de Vivienda del Valle del Cauca
54	Secretaría de Vivienda Social de Cali
55	Secretaría Departamental de Salud del Valle del Cauca
56	Secretaría Municipal de Salud de Cali
57	Alcaldía Municipal de Buenaventura
58	Secretaría Municipal de Salud de Buenaventura
59	Policía Nacional - Departamento de Policía de Valle del Cauca
60	Policía Nacional - Policía Metropolitana de Cali
61	Instituto Departamental de Salud del Atlántico
62	Alcaldía Mayor de Barranquilla
63	Departamento Administrativo de Salud (Barranquilla)
64	Secretaría de Salud Pública Distrital de Barranquilla
65	Policía Nacional - Departamento de Policía de Atlántico
66	Servicio Seccional de Salud de Bolívar
67	Alcaldía Mayor de Cartagena
68	Departamento Administrativo Distrital de Salud de Cartagena
69	Policía Nacional - Departamento de Policía de Bolívar
70	Secretaría Departamental de Salud de San Andrés
71	Policía Nacional - Departamento de Policía San Andrés
72	Alcaldía Mayor de Quibdó
73	Departamento Administrativo de Salud del Chocó
74	Secretaría de Salud de Quibdó
75	Policía Nacional - Departamento de Policía del Chocó
76	Servicio Seccional de Salud de Cauca
77	Policía Nacional - Departamento de Policía de Cauca

78	Instituto Departamental de Salud de Nariño
79	Secretaría Municipal de Salud de Tumaco
80	Policía Nacional - Departamento de Policía Nariño
81	Secretaría Departamental de Salud de Antioquia
82	Secretaría de Desarrollo Social de Medellín
83	Secretaría de Salud de Medellín
84	Policía Nacional - Departamento de Policía de Antioquia
85	Policía Nacional - Policía Metropolitana de Medellín

MEDIOS DE COMUNICACIÓN	
86	RTVC
87	Diario <i>El País</i>
88	Diario <i>El Herald</i>
89	Periódico <i>El Mundo</i>
90	Periódico <i>El Colombiano</i>
91	Periódico <i>Chocó 7 días</i>
92	Canal Telecaribe
93	Canal Telecafé - Pereira
94	Canal Telecafé - Manizales
95	Canal Teleantioquia
96	Canal Telemedellín
97	Canal Telepacífico
98	<i>Nuevo Diario de Occidente</i>
99	<i>El Nuevo Día</i> (Editorial Aguas claras S.A.)
100	<i>El Meridiano</i> de Córdoba
101	<i>Vanguardia Liberal</i>
102	Periódico <i>El Liberal</i>
103	Periódico <i>La Patria</i>
104	Diario <i>El Tiempo</i> Caribe
105	Canal City TV
106	Canal Capital
107	Periódico <i>Hoy</i>
108	Periódico <i>El Espectador</i>
109	Diario <i>El Tiempo</i>
110	Revista Cambio

<b>INSTITUCIONES EDUCATIVAS</b>	
119	Universidad Nacional Abierta y a Distancia
120	Universidad del Rosario
121	Universidad Nacional de Colombia
122	Fundación Universitaria Central
123	Pontificia Universidad Javeriana
124	Universidad del Pacífico
125	Universidad Católica de Colombia
126	Universidad Libre
127	Universidad Externado de Colombia
128	Universidad del Cauca

<b>CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR</b>	
129	Caja de Vivienda Popular
130	Corvivienda (Cartagena)
131	Comfaunión (Palmira)
132	Comfandi (Cali)
133	Comfenalco Valle
134	Caja de Compensación Familiar de Nariño
135	Comfachocó
136	Camacol
137	Comfenalco Antioquia
138	Comfama
139	Comfenalco Cartagena
140	Comfamiliar Cartagena
141	Caja de Compensación Familiar Campesina, Comcaja
142	Colsubsidio
143	Comfacundi
144	Compensar
145	Caja promotora de Vivienda Militar y de Policía





## **2. Las cifras de la discriminación racial y la situación de la población afrocolombiana**

Fotografía: *Cohabitación con la sobrevivencia*, 2008  
Eugenio Morales Montoya  
Concurso de fotografía *Justicia a Contraluz*,  
Universidad de los Andes, 2008

Como se sostuvo en el capítulo anterior y lo indican estudios recientes dentro de las ciencias sociales,<sup>1</sup> el primer obstáculo para el diseño de políticas que promuevan los derechos de la población afrocolombiana es la ausencia de información confiable y sistemática sobre su situación. Esto, unido a la negación social y estatal de la existencia de discriminación racial, es lo que hemos denominado “el nivel 0” de la lucha contra el racismo en el país.

Por ello, antes de indagar la situación de derechos específicos en los capítulos posteriores, en éste se ofrece una visión panorámica de la realidad económica y social de la población afrocolombiana. Con este fin, se explotan y triangulan los datos disponibles en los censos y encuestas oficiales recientes que incluyen la variable étnico-racial, a saber: (1) el Censo General de 2005, (2) la Gran Encuesta Integrada de Hogares de 2007 (trimestre IV) y (3) la Encuesta de Calidad de Vida de 2003. Como fuente complementaria se acude a los datos del Latinobarómetro 2001, la encuesta regional que en ese año incluyó varias preguntas sobre experiencias y percepciones de racismo.

El capítulo comienza con una discusión acerca de las cifras disponibles sobre el tamaño de la población afrocolombiana. Además de servir para encarar la pregunta básica sobre la magnitud del sector poblacional potencialmente víctima de discriminación, esta discusión revela claramente la complejidad de medir la identidad étnico-racial y los desacuerdos notorios que existen en Colombia en relación con este dato.

Tras esta indagación preliminar, se ofrece una visión general de la situación de la población negra con base en los indicadores demográficos, sociales y económicos fundamentales, desde su tasa de mortalidad infantil y su esperanza de vida hasta la incidencia del hambre, el analfabetismo y el desplazamiento forzado dentro de ella.

---

1 Dada la perspectiva de derechos humanos de este informe, no es este el lugar para intentar una discusión sistemática de esta rica y creciente bibliografía en las ciencias sociales. Para un balance, véase Restrepo (2004). Para los efectos de este capítulo, han resultado especialmente útiles los estudios socioeconómicos hechos desde el Centro de Investigación y Documentación Socioeconómico (Cidse) de la Universidad del Valle. Véase, en especial, Barbary y Urrea (2004) y Urrea y Viáfara (2007). Agradecemos al Cidse, a Fernando Urrea y a Carlos Viáfara por haber compartido su trabajo con el ODR.

Para plasmar empíricamente el concepto de discriminación racial que este informe toma del derecho internacional de los derechos humanos (véase capítulo 1), en la presentación de los datos se establecen dos tipos de relaciones. De un lado, se comparan los datos sobre población negra con aquéllos sobre la población mayoritaria (denominada genéricamente “mestiza”). Para los efectos de este capítulo, se incluyen en la población mestiza las personas que no se reconocieron como parte de ninguno de los grupos étnico-raciales específicos incluidos en el censo de 2005 y en las encuestas referidas. En este sentido, en la población mestiza que sirve como parámetro de comparación no están incluidas, por ejemplo, las personas que se reconocen como indígenas o como rom o gitanos. Dentro de la población afrodescendiente se incluyen, entre tanto, quienes se reconocen como afrocolombianos, negros, mulatos, raizales y palenqueros.

De otro lado, dado el interés del ODR y del derecho internacional<sup>2</sup> en resaltar la intersección entre diversas formas de discriminación (p. ej., la basada en la raza y la fundada en el género), a lo largo del capítulo se procura cruzar datos que muestran la situación particularmente grave de las personas que sufren estas múltiples discriminaciones (p. ej., las mujeres negras).

### **¿Cuántos afrocolombianos? La incertidumbre sobre las cifras**

La invisibilidad histórica de la población negra en las estadísticas y la historia oficiales colombianas es patente en el recorrido de los censos nacionales. En efecto, antes de la década de los noventa, sólo un censo (el de 1918) recabó información sobre la identidad étnico-racial de los colombianos. Influida como estaba por el discurso conservador de la época, que resaltaba la necesidad de “europeizar” a la población colombiana (Urrea 2007: 8), este censo arrojó un porcentaje muy bajo de afrocolombianos (6%).

Pasaron más de siete décadas antes de que el DANE y el Estado en general accedieran –bajo presión del movimiento afrocolombiano y de organismos internacionales como el Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Racial– a hacer visible a la población negra a través de la inclusión de una pregunta para el efecto en el censo de 1993. Como se observa en el *cuadro 1*, sin embargo, la desatinada redacción de la pregunta sobre el tema –que indagó por la pertenencia étnica (cultural) de los colombianos (por ejemplo, a una etnia o comunidad negra) antes que por su identificación racial (por rasgos físicos)– arrojó resultados a todas luces imprecisos. Como lo habían advertido críticos dentro del movimiento negro y la comunidad académica, al preguntárseles sobre su pertenencia cultural a una “etnia” o “comunidad negra”, muchos afrocolombianos respondieron negativamente y no fueron registrados como tales por el censo. De allí la cifra inverosímil que arrojó el instrumento censal de 1993: sólo 1,5% de los colombianos se autorreconocieron como afros.

---

2 Para un análisis de la intersección entre diversas discriminaciones y su tratamiento por parte del derecho internacional de los derechos humanos, véase International Council for Human Rights Policy (2000).

**CUADRO 1. POBLACIÓN AFROCOLOMBIANA SEGÚN DIVERSAS FUENTES (1918-2007)**

AÑO	TIPO DE INVESTIGACIÓN	METODOLOGÍA UTILIZADA	PREGUNTA	% DE POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE
1918	Censo Nacional de Población	Percepción externa del encuestador sobre las características fenotípicas del encuestado.	1. Blanco, 2. Negro, 3. Indígena y 4. Mezclado	6,00
1993	Censo Nacional de Población y Vivienda DANE	Autorreconocimiento étnico (comunidad negra equivalente a etnia o grupo étnico).	¿Pertenece... a alguna etnia, grupo indígena o comunidad negra? 1. Sí. ¿A cuál?, 2. No.	1,50
1998	Estimativos Plan Nacional de Desarrollo de la Población Afrocolombiana (citado por ONU 2004)	Estimativos organizaciones afrocolombianas.	-	26,0
2001	Estimativos Proyecto Cidse - IRD/ Universidad del Valle	Estimativos con base en clasificación externa utilizada en la encuesta Cidse-IRD y los resultados de la ENH etapa 110 en 13 áreas metropolitanas, con uso de fotografías.	-	18,6
2001	Latinobarómetro	Autorreconocimiento étnico o racial en ocho categorías.	¿Con qué etnia o raza Ud. se identifica mejor? 1. Negra, 2. Indígena, 3. Blanca, 4. Mulata, 5. Mestiza, 6. Chino, japonés, asiático, 7. Árabe, 8. Otras, 9. Ninguna, 10. No responde.	19,35
2003	Encuesta de Calidad de Vida (con representación nacional urbano-rural)	Autorreconocimiento étnico en cinco categorías.	¿De cuál de los siguientes grupos étnicos se considera usted? 1. Indígena, 2. Gitano, 3. Raizal del Archipiélago, 4. Palenquero, 5. Negro, mulato (afrodescendiente), 6. Ninguno de los anteriores.	8,00
2004	Encuesta Continua de Hogares II Trimestre (con representación para nacional urbano-rural)	Autorreconocimiento cultural en cinco categorías.	De acuerdo con su cultura usted es: a) Afrocolombiano, b) Indígena, c) Rom, d) Raizal de San Andrés y Providencia, e) Palenquero, f) Ninguno de los anteriores.	1,20
2004	Encuesta Continua de Hogares II Trimestre	Autoclasiación fenotípica en cuatro categorías.	De acuerdo con sus características físicas usted es: a) negro, b) blanco, c) mestizo, d) mulato, e) ninguna de las anteriores.	9,80

AÑO	TIPO DE INVESTIGACIÓN	METODOLOGÍA UTILIZADA	PREGUNTA	% DE POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE
2005	Censo Nacional de Población, Vivienda y Actividades Económicas DANE	Autorreconocimiento étnico y autclasificación racial (en una misma pregunta), en cinco categorías.	De acuerdo con su cultura, pueblo o rasgos físicos... Es o se reconoce: (1) Indígena, (1.1) ¿A cuál pueblo indígena pertenece?, (2) Rom, (3) Raizal del Archipiélago, (4) Palenquero, (5) Negro(a), mulato(a), afrocolombiano(a) o afrodescendiente, (6) Ninguna de las anteriores.	10,60
2007	Gran Encuesta Integrada de Hogares IV Trimestre	Autorreconocimiento étnico y autclasificación racial (en una misma pregunta), en cinco categorías.	De acuerdo con su cultura, pueblo o rasgos físicos... es o se reconoce: (1) Indígena, (1.1) ¿A cuál pueblo indígena pertenece?, (2) Rom, (3) Raizal del Archipiélago, (4) Palenquero de San Basilio o descendiente, (5) Negro(a), mulato(a), afrocolombiano(a) o afrodescendiente, (6) Ninguna de las anteriores (mestizo, blanco, etc.).	6,35

Fuentes: Urrea (2007: 6-7, 10), Castillo (2007), Latinobarómetro 2001 y GEIH.

Ante el fracaso del censo de 1993, tanto las organizaciones afrocolombianas como los estudiosos del tema emprendieron iniciativas para hacer visible a la población negra en las cifras oficiales. Estudios pioneros, como el realizado en Cali en 1998 por el Centro de Investigación y Documentación Socioeconómico (Cidse) de la Universidad del Valle, incluyeron explícitamente la variable racial (fenotípica) y probaron empíricamente preguntas y formas alternativas de medición que recogían las experiencias de países líderes en el tema, como Brasil (Barbary y Urrea 2004). Ello permitió, por ejemplo, comparar los resultados arrojados por la respuesta de los mismos encuestados sobre su raza con los obtenidos a partir de la percepción del encuestador durante las entrevistas personales. En contraste con el dato del censo de 1993 (según el cual la población negra de Cali era el 0,5%), la encuesta del Cidse mostró que ésta constituía entre un 17% de la población de la ciudad (si se utiliza el criterio de autorreconocimiento) y un 23% (si se utiliza la cifra resultante de las percepciones de los encuestadores sobre los encuestados).

Como se aprecia en el *cuadro 1*, sin embargo, estos esfuerzos no han solucionado la notoria incertidumbre sobre la magnitud de la población afrocolombiana. En efecto, existen profundas diferencias en los cálculos, que van desde un estimativo de 1,2% de la población nacional (arrojado por la Encuesta Continua de Hogares de 2004, trimestre II) hasta la cifra del 26% mencionada en el Plan Nacional de Desarrollo de la Población Afrocolombiana de 1998 y citada en el informe sobre Colombia del Relator Especial de la ONU sobre las Formas Contemporáneas de Racismo, Discriminación Racial, Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia (ONU 2004). En términos absolutos, semejante brecha equivale a cerca de 10

*La invisibilidad histórica de los afrocolombianos se refleja en la ausencia de datos confiables sobre el tamaño de esta población.*

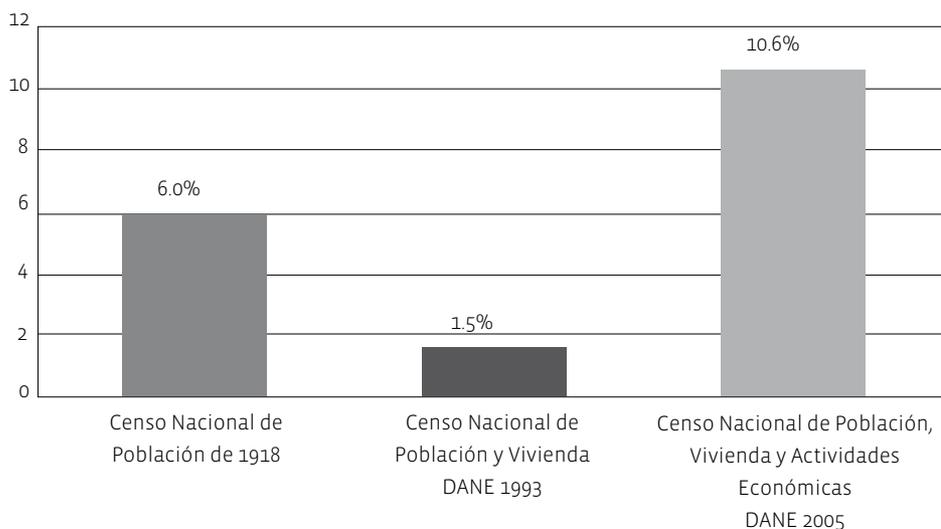
millones de personas cuya identidad racial es incierta. En términos de derechos humanos, esta indefinición constituye una violación fundamental de los compromisos nacionales e internacionales del Estado colombiano y una continuación del patrón de invisibilización histórica del que ha sido víctima la población afrocolombiana.

Ante este panorama, el proceso que culminó en el censo de 2005 ilustra vivamente los avances y las tareas pendientes en la producción de cifras confiables sobre el tema. En vista del fracaso del censo de 1993, las organizaciones sociales afrocolombianas, en colaboración con algunos expertos nacionales e internacionales, emprendieron un proceso de diálogo y concertación con el DANE para modificar la pregunta étnico-racial en el formulario de 2005 (Castillo 2007; Urrea 2007). El resultado de este proceso fue la ampliación de la pregunta para incluir no sólo el autorreconocimiento étnico (que hace alusión a la identificación cultural con la afrocolombianidad y ha generado repetidamente subestimaciones drásticas de la población negra, como lo muestra el *cuadro 1*), sino también el autorreconocimiento racial (por rasgos físicos). Esto explica la redacción compuesta de la pregunta, que hace alusión a los dos tipos de identidad: “De acuerdo con su cultura, pueblo o rasgos físicos... Es o se reconoce: (1) Indígena... (2) Rom, (3) Raizal del Archipiélago, (4) Palenquero, (5) Negro(a), mulato(a), afrocolombiano(a) o afrodescendiente, (6) Ninguna de las anteriores”.

Esta corrección fundamental de la pregunta fue solicitada con insistencia por el Proceso de Comunidades Negras y otros sectores del movimiento afrocolombiano, como medio para evitar la reiteración de la subestimación drástica del censo de 1993 (PCN 2006). En comparación con este último, el censo de 2005 representó un avance e implicó un aumento de un 9% de la población contada como afrocolombiana, lo que equivale a cerca de cuatro millones de personas. El *gráfico 1* ilustra los vaivenes de las cifras censales, incluyendo la de 1918.

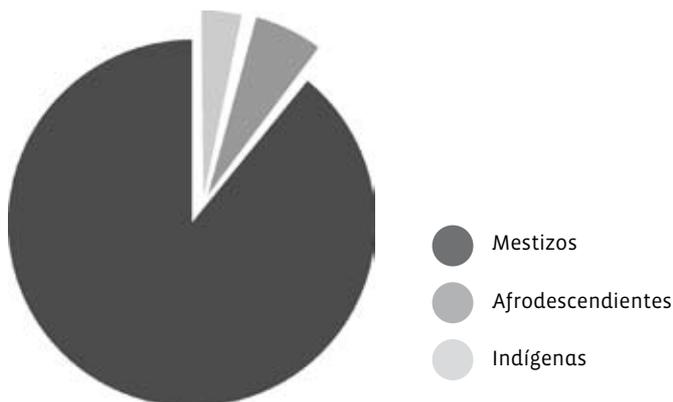
**GRÁFICO 1. POBLACIÓN AFROCOLOMBIANA EN LOS CENSOS**

Porcentaje de población afrodescendiente



Fuente: DANE.

GRÁFICO 2. COMPOSICIÓN ÉTNICO-RACIAL COLOMBIANA



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

Centrando la atención en las cifras más recientes, las del censo de 2005, el *gráfico 2* compara el tamaño de la población afrocolombiana con la de los demás grupos étnico-raciales<sup>3</sup>.

El *gráfico 2* muestra que, incluso con las múltiples fallas del censo de 2005 que serán discutidas enseguida, los afrocolombianos son el segundo grupo étnico-racial más numeroso del país. En efecto, según el Censo General 2005, en Colombia hay 41.468.384 personas. El 10,62% (4.311.757 personas) se autorreconocieron como afrodescendientes, negros, mulatos, palenqueros, raizales o afrocolombianos. Un 3,43% (1.392.623 personas) se reconocieron como indígenas, en tanto que un 0,01% (4.857 personas) se identificaron como rom. El resto de la población –el 85,94% (34.898.171 personas)– no se autorreconocieron como miembros de ninguno de los anteriores grupos étnicos.<sup>4</sup> Es esta categoría mayoritaria a la que se alude a lo largo de este informe como mestizos.

En términos regionales, esta cifra ubica a Colombia como el segundo país con más ciudadanos afrodescendientes en América Latina, después de Brasil. Si, en lugar del censo, se utilizan proyecciones hechas por expertos en el tema con base en las encuestas más detalladas y específicas (especialmente la del Cidse-IRD-Univalle referida en el *cuadro 1*), la participación de los afrocolombianos en la población colombiana es considerablemente mayor y se ubicaría en cerca de un 18%.

*Los afrocolombianos son el segundo grupo étnico-racial más grande en el país y constituyen la segunda población negra más grande de América Latina.*

A pesar del progreso representado por la inclusión de una pregunta étnico-racial, el proceso de definición del formulario y la ejecución del operativo censal de 2005 presentaron fallas profundas que dejan todavía como tarea pendiente la producción de cifras confiables sobre la población afrocolombiana. Primero, tras una concertación de varios años con el movimiento afro que había arrojado un acuerdo sobre una pregunta étnico-racial incluyente y precisa (que, por ejemplo, les daba a los afrodescendientes la posibilidad de identifi-

3 Se excluyó a la población que no reportó su pertenencia étnica.

4 Un total de 860.976 personas no informaron su pertenencia étnica en el censo.

carse como “morenos”), el cambio de Director del DANE apenas unos meses antes del inicio del censo trajo consigo, entre muchos otros problemas e improvisaciones, la modificación de la pregunta acordada y su reemplazo por la menos incluyente y adecuada que pasó finalmente a ser parte del formulario (Castillo 2007, PCN 2006).

El cambio de última hora no sólo desconoció los compromisos jurídicos y políticos, nacionales e internacionales del Estado colombiano sobre el diálogo con las organizaciones afrodescendientes para la producción de cifras transparentes y precisas (véase capítulo 1), sino que también excluyó denominaciones comunes con las cuales se reconocen sectores de la población afrocolombiana que prefieren no

*El censo de 2005 marcó un avance al incluir una pregunta sobre identidad étnico-racial. Pero el diseño de la pregunta y la ejecución del censo en general presentaron fallas profundas por cambios de última hora.*

identificarse con el término “negro” por su connotación histórica negativa. En particular, la exclusión del término “moreno” fue en contravía de lo pedido por el movimiento afrocolombiano y eliminó la opción con la que se habría identificado parte de esta población, en especial en la Costa Atlántica (Castillo 2007).

A las falencias del proceso se unieron las de la ejecución del operativo censal. Las fallas no se limitan a la pregunta étnico-racial, sino a la improvisación y errores técnicos del censo en general, como lo han denunciado numerosos expertos que incluyen al ex Director del DANE que lo había preparado y fue relevado poco antes de su ejecución. Para los efectos del tema de este informe, resaltan dos fallas que han sido documentadas por el ODR en sus entrevistas y grupos focales alrededor del país. En primer lugar, el DANE no dedicó esfuerzos ni financiación suficientes para cumplir sólo el compromiso hecho con las organizaciones afrocolombianas en el sentido de hacer o facilitar campañas amplias de información sobre los cambios en el cuestionario (PCN 2006).

En segundo lugar, líderes y docentes entrevistados por el ODR alrededor del país coinciden en afirmar que la pregunta étnico-racial fue sacrificada con frecuencia en medio del afán y las improvisaciones de la ejecución del operativo censal. En varios casos documentados por el ODR, la pregunta parece haber sido respondida por el propio encuestador con base en su percepción de la identidad étnico-racial del encuestado. En otros casos, líderes de barrios y comunidades negras marginadas y con altos índices de violencia sostienen que los encuestadores optaron por diligenciar los formularios ellos mismos (véase también PCN 2006). Finalmente, según el propio ex Director del DANE que había preparado el censo, las fallas de los equipos electrónicos portátiles con los que se recogió la información parecen haber sido particularmente recurrentes en lugares cálidos y húmedos como los de las dos costas colombianas donde se concentra la población negra.<sup>5</sup>

En síntesis, aunque representa una mejoría en la visibilización de la población afrocolombiana y arroja datos útiles para una discusión preliminar de su situación, el censo de 2005 deja sin resolver el cuestionamiento nacional e internacional sobre las cifras relevantes en Colombia. En ese sentido, el Estado colombiano continúa en

---

5 Intervención de César Caballero, ex director del DANE, en el Décimo Coloquio Colombiano de Sociología, Cali, 10 de abril de 2008.

deuda en relación con la obligación que le impone el derecho internacional de los derechos humanos de recoger información precisa y fidedigna sobre la población afrodescendiente (véase capítulo 1).

Con esta aclaración sobre las limitaciones de los censos y encuestas sobre el tema, en el resto del capítulo se explotan los datos disponibles para ofrecer una primera aproximación a la realidad de la situación y los derechos de la gente negra en Colombia.

### Las características de la población afrocolombiana

La geografía de la discriminación racial:  
el efecto de la concentración, la urbanización y el desplazamiento forzado

La concentración histórica de los afrocolombianos  
y su efecto sobre la discriminación

Las relaciones raciales en Colombia estuvieron atravesadas a lo largo de la historia por la separación geográfica entre las regiones con alta presencia afrocolombiana (en particular, las dos costas) y el resto del país. Como producto combinado de la economía esclavista, el centralismo y las barreras a la movilidad espacial y social erigidas por la discriminación racial, esta tendencia dio lugar a una alta concentración geográfica de los afrocolombianos en los litorales pacífico y atlántico.

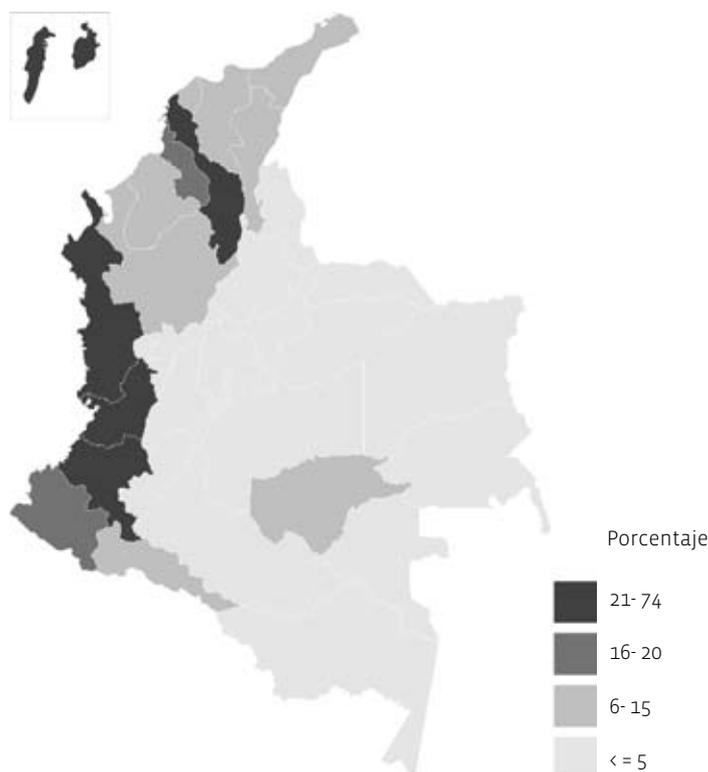
Los datos del censo de 2005 muestran los efectos de esta tendencia histórica. Como se aprecia en el *cuadro 2*, los tres departamentos con mayor número de habitantes afrodescendientes (Valle del Cauca, Antioquia y Bolívar) reúnen al 50% de esta población, y los ocho departamentos con mayor número, al 80% de toda la población afrocolombiana. El hecho de que estos ocho departamentos alberguen sólo al 40% de la población mestiza del país muestra que, además de la concentración anotada, existe en Colombia un patrón de separación geográfica entre ambos grupos étnico-raciales.

**CUADRO 2. DEPARTAMENTOS CON MAYOR NÚMERO DE AFRODESCENDIENTES**

Departamento	AFRODESCENDIENTES		MESTIZOS		NACIONAL	
	Personas	% grupo étnico	Personas	% grupo étnico	Personas	% grupo étnico
Valle del Cauca	1.092.169	25,3	2.899.852	8,3	4.052.535	9,8
Antioquia	593.726	13,8	4.836.203	13,9	5.601.507	13,5
Bolívar	497.667	11,5	1.301.650	3,7	1.836.640	4,4
Chocó	286.011	6,6	18.160	0,1	388.476	0,9
Nariño	270.530	6,3	1.013.075	2,9	1.498.234	3,6
Cauca	256.022	5,9	648.730	1,9	1.182.022	2,9
Atlántico	227.251	5,3	1.839.491	5,3	2.112.001	5,1
Córdoba	192.051	4,5	1.110.321	3,2	1.462.909	3,5
Total ocho deptos.	3.415.427	79,2	13.667.482	39,2	18.134.324	43,7
Demás deptos.	896.330	20,8	21.230.689	60,8	23.334.060	56,3
Nacional	4.311.757	100,0	34.898.171	100,0	41.468.384	100,0

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

**GRÁFICO 3. PARTICIPACIÓN DE AFRODESCENDIENTES EN LA POBLACIÓN TOTAL POR DEPARTAMENTOS**



Fuente: Censo General 2005 – DANE.

Si pasamos de las cifras nacionales a los datos de porcentajes de afrodescendientes por departamentos, se corrobora la tendencia secular de la fuerte participación negra en las poblaciones de la Costa Pacífica, en primer lugar, y de la Costa Atlántica, en segundo lugar. El *gráfico 3* muestra dónde se ubican los mayores porcentajes de población afrodescendiente a nivel departamental. Se observan altos índices de concentración en pocos departamentos. En dos de ellos, la población afrodescendiente es mayoría –Chocó (82,12%) y San Andrés y Providencia (57%)–. En 12 departamentos, los afrodescendientes son más del 10% de la población. Once de estos departamentos tienen costas en el Pacífico o en el Atlántico.<sup>6</sup> A lo largo de este informe se verá que existe una correlación entre el porcentaje de población negra, los índices de pobreza y otros indicadores de bienestar, como lo muestra de forma dramática la grave situación de Chocó, el departamento con la proporción más alta de afrodescendientes en el país.

Desde la perspectiva de derechos humanos de este informe, esta distribución geográfica tiene dos conexiones con patrones de discriminación racial que interesa resaltar. En primer lugar, las regiones con altos porcentajes de población negra ocupan un lugar subordinado en las políticas públicas y las concepciones culturales dominantes en el país. Ello es patente en relación con el Pacífico colombiano,

6 La excepción es el departamento del Cesar que, a pesar de no tener litoral, pertenece geográfica y culturalmente a la Región Caribe colombiana.

que continúa presentando indicadores especialmente precarios de goce de derechos, como se verá a lo largo de este libro. En el imaginario geográfico de buena parte del Estado y la sociedad colombianas, el Pacífico sigue ocupando ese lugar marginal que le diera hace casi ocho décadas el ex presidente colombiano Laureano Gómez: “la región del Pacífico, donde habitan los negros, es un territorio de selva, calor, manglares, bejucos, alimañas y lluvia, lluvia implacable que lo pudre todo y no permite sino el desarrollo de una vegetación fofa y viciosa, adaptada a aquél húmedo medio, donde no hay, ni se ve posibilidad de que pueda existir una cultura humana de importancia” (Gómez 1930: 39).

En segundo lugar, paradójicamente, la concentración de la población negra en las regiones que esta visión racista ha marginalizado sirve hoy para negar la discriminación racial y excusar la inacción del Estado en ellas. De hecho, una de las respuestas más recurrentes del Estado colombiano frente a las críticas por la situación de los afrocolombianos consiste en señalar que ésta no se debe a la existencia de discriminación racial, sino al hecho de que la gente negra en Colombia habita lugares inhóspitos. Así lo muestra, por ejemplo, la declaración sobre el tema dada por la embajadora Carolina Barco en Estados Unidos a propósito de críticas contra la discriminación racial colombiana en el contexto de los debates sobre el Tratado de Libre Comercio con ese país. De acuerdo con la embajadora Barco, “no hubo marginación histórica” de los negros en Colombia; el problema, en cambio, ha sido que “las regiones donde viven muestran los mayores niveles de pobreza y niveles más bajo de educación, salud e infraestructura porque están en zonas muy complicadas” geográficamente (El Universal 2008). Este círculo vicioso argumentativo, por tanto, continúa alimentando la negación del racismo en Colombia y perpetuando las prácticas sociales y los patrones geográficos que lo sostienen.

Una población en movimiento: migración y desplazamiento

El patrón de concentración geográfica de la población afrodescendiente, sin embargo, ha sido profundamente alterado en las últimas décadas por dos tipos de movimientos migratorios. De un lado, al igual que la población mestiza, miles de afrocolombianos han emigrado del campo a la ciudad por razones económicas. Este proceso de urbanización es evidente en las cifras del censo de 2005 sobre habitantes de ciudades y de zonas rurales, que muestran que el 72,7% de los afrocolombianos viven en centros urbanos, un porcentaje menor pero cercano al de la población mestiza urbana (78,8%) (véase *cuadro 3*).

**CUADRO 3. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE Y MESTIZA SEGÚN ZONA**

	AFRODESCENDIENTES		MESTIZOS		NACIONAL	
	Personas	%	Personas	%	Personas	%
Ciudad	3.135.060	72,7	27.484.575	78,8	31.510.382	76,0
Campo	1.176.697	27,3	7.413.596	21,2	9.958.002	24,0
Total	4.311.757	100	34.898.171	100	41.468.384	100

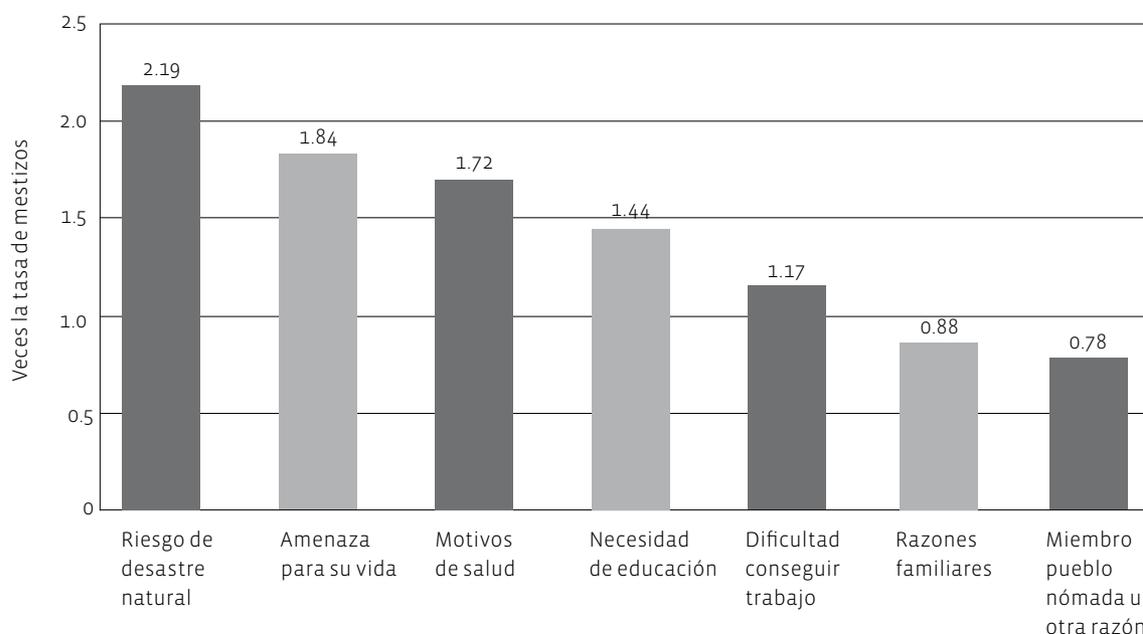
Fuente: ODR con datos del Censo General 2005 – DANE.

De otro lado, los afrocolombianos han abandonado sus lugares de residencia por uno de los fenómenos que afecta de forma más grave sus derechos y ha tenido un impacto profundo y desproporcionado sobre ellos: el desplazamiento forzado. Como lo ha reportado Acnur (2008), Colombia es el segundo país con más desplazados internos por un conflicto armado en el mundo, después de Sudán. Según las cifras oficiales recogidas por la misma fuente, cerca de tres millones de colombianos están en situación de desplazamiento forzado (Acnur 2008).

Lo que es menos conocido es que los afrocolombianos son las víctimas más frecuentes del desplazamiento, seguidos por los pueblos indígenas y el resto de la población. El censo de 2005 utilizó una pregunta que ha sido criticada por limitarse a indagar si las personas cambiaron de lugar de residencia por amenaza para su vida o su integridad durante los cinco años anteriores al censo. Si bien esta definición y este período limitado de observación subestiman la magnitud del fenómeno del desplazamiento, permiten comparar la incidencia de éste sobre diferentes grupos sociales. Para los efectos de este informe, la conclusión principal que se extrae de estos datos es que el desplazamiento ha afectado particularmente a los afrodescendientes: un 1,44% de esta población ha sido desplazada, seguida por la proporción también grave de indígenas (1,27%) y mestizos (0,68%).

La disparidad étnico-racial de las migraciones, especialmente de las forzadas y urgentes (desplazamiento por amenazas contra la vida y desastres naturales), es representada en el *gráfico 4*. Allí se aprecia que la tasa de migración por desastres naturales es más del doble para los afrocolombianos que para los mestizos, y que la tasa de desplazamiento forzado para los primeros es 1,84 veces la de los segundos. Igualmente, las tasas de migración de los afrocolombianos son más altas por motivos de salud, educación o búsqueda de trabajo.

GRÁFICO 4. CAUSAS DEL CAMBIO DE LUGAR DE RESIDENCIA



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

La incidencia profunda y desproporcionada de la violencia y el desplazamiento forzado sobre los afrocolombianos constituye una de las violaciones de derechos humanos más graves y urgentes contra esta población. Por esto, el ODR le dedica un capítulo aparte de este informe a analizar este fenómeno, así como a extraer las recomendaciones y exigencias que se derivan de dicho análisis para las políticas estatales (véase capítulo 3). Como se verá, el desplazamiento de la población negra es un fenómeno ligado directamente y en buena parte con reivindicaciones étnicas sobre el territorio, especialmente en el Pacífico. En ese sentido, tiene conexión directa con la identidad étnico-racial, y su existencia es una vulneración directa del derecho de las comunidades negras a no ser discriminadas.

### El perfil demográfico de la población afrocolombiana

#### Sexo, edad y tasa de dependencia

Los datos del censo de 2005 revelan que la distribución entre mujeres y hombres de la población afrodescendiente es más simétrica que la de la población mestiza. Por cada 100 mujeres afrodescendientes, hay 99 hombres que se autorreconocen como tal. La razón por sexo para la población mestiza es 96 hombres por cada 100 mujeres.

Un dato demográfico más relevante es el relacionado con la distribución por edad de la población afrocolombiana en comparación con la mestiza. El *cuadro 4* ofrece una primera aproximación a este tema con datos sobre personas menores y mayores de edad.

**CUADRO 4. DISTRIBUCIÓN SEGÚN GRANDES RANGOS DE EDAD PARA LA POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE Y MESTIZA**

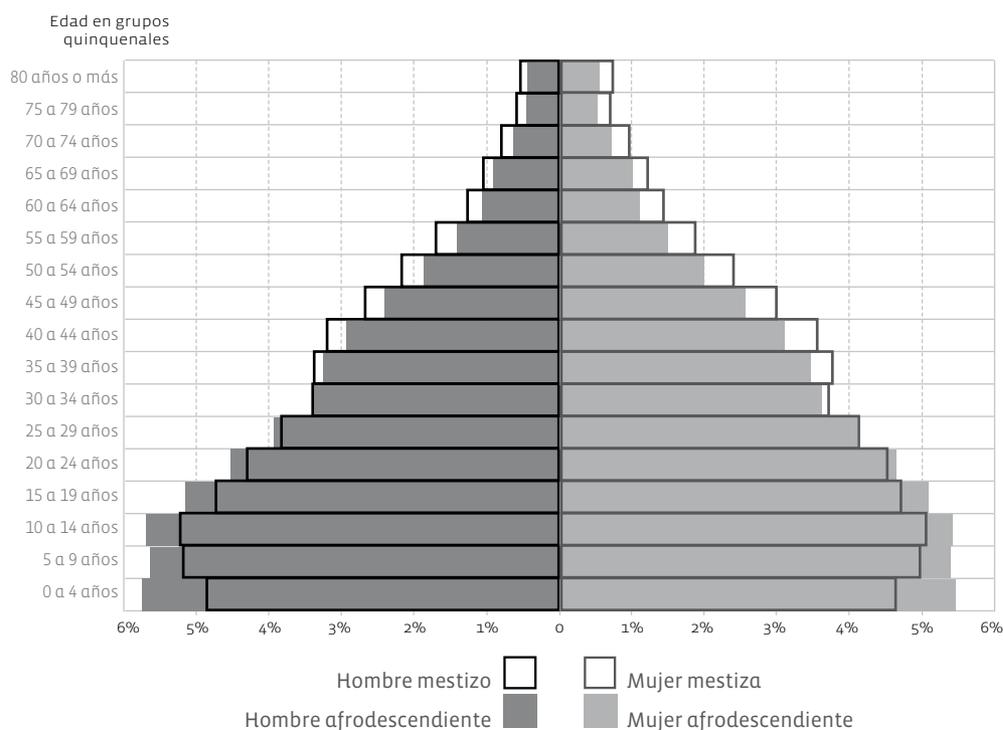
POBLACIÓN	GRANDES RANGOS DE EDAD	
	Menor de edad (%)	Mayor de edad (%)
Afrodescendientes	39,8	60,2
Mestizos	35,8	64,2

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

En el cuadro se observa una mayor presencia de menores de edad entre los afrodescendientes que entre los mestizos. Si se amplía la comparación a todas las edades y se construye la pirámide poblacional para los dos grupos étnico-raciales, se observa que, en general, la población afrocolombiana es más joven (véase *gráfico 5*).

Para los efectos del análisis de la situación económica y social de la gente negra en Colombia, el dato más relevante sobre la estructura de edad de la población es lo que en demografía se conoce como la “razón de dependencia”. Ésta se define como “la razón de personas en edades en las que dependen (generalmente personas menores de 15 y mayores de 64 años de edad) en una población” y constituye “un indicador de la carga económica de la que es responsable la porción productiva de esa población” (Haupt y Kane 2003: 6). Una mayor tasa o razón de dependencia revela que las personas en edad productiva tienen un mayor número de personas a su cargo. Desde otro punto de vista, una mayor razón de dependencia implica que a cada persona en edad vulnerable le corresponde una porción menor de lo produ-

**GRÁFICO 5. PIRÁMIDE POBLACIONAL**



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

cido por las personas económicamente activas de las que depende (generalmente familiares cercanos).

El *cuadro 5* compara las razones o tasas de dependencia de los afrocolombianos y los mestizos, tanto en las ciudades como en el campo.

A nivel nacional, la población afrodescendiente tiene una tasa de dependencia de 63, es decir, aproximadamente 63 personas dependen de cada 100 en edad productiva. Para la población mestiza, la tasa de dependencia es de 57 y para el total nacional de todos los grupos étnicos es de 59 personas en edades vulnerables por cada 100 en edades productivas. Se aprecian diferencias importantes para los dos grupos étnico-raciales según el lugar en que residen (ciudad o campo).

La principal conclusión que se sigue del *cuadro 5* es que las personas afrocolombianas en edad productiva tienen una carga económica mayor (generalmente dentro de la familia) que las mestizas, en razón del número de personas que dependen de ellas. Si se tiene en cuenta, como se verá más adelante, que los ingresos y el nivel de

**CUADRO 5. TASA DE DEPENDENCIA  
POR GRUPO ÉTNICO-RACIAL**

POBLACIÓN	CIUDAD	CAMPO	TOTAL NACIONAL
Afrodescendientes	59	74	63
Mestizos	54	70	57
Total nacional	55	73	59

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

empleo entre los afrodescendientes son menores que entre los mestizos, se hace aún más marcada la vulnerabilidad económica de la gente negra indicada por este dato.

Tasa de fecundidad y características de los hogares afrodescendientes

Otra cifra central para analizar el bienestar de los individuos y las familias afrodescendientes es la fecundidad de la población, que puede ser evaluada a través de la tasa global de fecundidad. De acuerdo con esta medida, como se observa en el *cuadro 6*, las mujeres afrodescendientes tienen una tasa de fecundidad apreciablemente mayor que la población general. La diferencia es más pronunciada en las zonas urbanas, donde la tasa de fecundidad de las primeras es mayor en medio punto que la de las segundas.

**CUADRO 6. TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD (2005)**

ZONA	AFRODESCENDIENTES	TOTAL POBLACIÓN
Urbano	2,4	1,9
Rural	3,5	3,1
Total	2,7	2,1

Fuente: DANE.

La mayor tasa de fecundidad tiene relación directa con el tamaño de los hogares. De ahí que las cifras oficiales, recogidas en el *cuadro 7*, muestren que los hogares afrocolombianos en todas las zonas (urbanas y rurales) son más grandes que los mestizos. Como lo revela el mismo cuadro, además, el clima educativo medio de los hogares afrodescendientes (esto es, el promedio de años de estudio alcanzado por el conjunto de personas de 25 y más años que residen en el hogar) es menor que el de los hogares mestizos, tanto en las ciudades como en el campo. El cuadro muestra también que la proporción de hogares con madre cabeza de familia es más alta para los afrodescendientes en las zonas rurales, pero es mayor para los mestizos en las zonas urbanas y en el total nacional.

*El nivel de pobreza de los afrocolombianos es muy alto: más del 60% son pobres, y casi la cuarta parte viven en la miseria.*

**CUADRO 7. INDICADORES SOCIODEMOGRÁFICOS  
SEGÚN TIPO DE HOGAR Y ZONA**

ZONA	TIPO DE HOGAR	TAMAÑO PROMEDIO DEL HOGAR	TASA DE JEFATURA FEMENINA	CLIMA EDUCATIVO MEDIO
Urbana	Afrodescendientes	4,16	32,1	8,09
	Mestizos	3,77	34,6	8,56
Rural	Afrodescendientes	4,74	26,2	4,09
	Mestizos	4,12	20,4	4,57
Total	Afrodescendientes	4,33	30,3	6,89
	Mestizos	3,85	31,2	7,62

Fuente: Urrea y Viáfara (2007: 58) con datos de la ECV2003.

## Los indicadores demográficos de la marginalidad: tasas de mortalidad y esperanza de vida

Las desventajas estructurales de la población afrocolombiana se hacen patentes cuando se examinan estos indicadores demográficos básicos, que revelan una brecha profunda en relación con la población mestiza.

Como sostienen los demógrafos Haupt y Kane (2003: 24), “la probabilidad de morir durante un período determinado de tiempo se relaciona con muchos factores, como la edad, el sexo, la raza, la ocupación y la clase social. La incidencia de muerte puede revelar muchos detalles acerca del nivel de vida y la atención médica dentro de una población”. La tasa de mortalidad infantil y la esperanza de vida apuntan justamente a medir esta probabilidad.

La tasa de mortalidad infantil es la relación entre el número de niños y niñas, menores de un año, que fallecen por cada 1.000 nacidos vivos. Los datos del censo de 2005 muestran profundas diferencias entre la tasa de mortalidad infantil para la población afrodescendiente y para el total nacional (véase *cuadro 8*). Las diferencias de género acentúan esta brecha. En efecto, la tasa de mortalidad infantil para los niños afrodescendientes es mucho mayor (1,78 veces) que la de la población general. La diferencia se hace aún más dramática para las niñas: la tasa de mortalidad infantil entre las menores afrocolombianas es más del doble que la de la población nacional.<sup>7</sup>

El segundo indicador relevante es la esperanza de vida. El *cuadro 9* muestra la gravedad de la situación de la población negra. Gravedad que, de nuevo, es aumentada dramáticamente por la discriminación contra las mujeres. Las cifras son impactantes: los hombres afrodescendientes viven, en promedio, seis años menos

**CUADRO 8. TASA DE MORTALIDAD INFANTIL**

	AFRODESCENDIENTES	TOTAL NACIONAL	RAZÓN ENTRE AFRODESCENDIENTES Y TOTAL NACIONAL
Hombres	48,1	26,9	1,78
Mujeres	43,9	21,0	2,09

Fuente: DANE.

**CUADRO 9. ESPERANZA DE VIDA AL NACER**

	AFRODESCENDIENTES	TOTAL POBLACIÓN	DIFERENCIA
Hombres	64,6	70,3	-5,7
Mujeres	66,7	77,5	-10,8

Fuente: DANE.

<sup>7</sup> Se compara aquí la población afrodescendiente con el total de la población (y no con la población mestiza, como se ha hecho a lo largo de este capítulo) porque esta es la forma como el DANE ha presentado los datos. Se reporta la información de esta manera en este capítulo cuando el procesamiento propio no fue posible con los datos que el DANE tenía disponibles para el público al momento de la escritura de este informe.

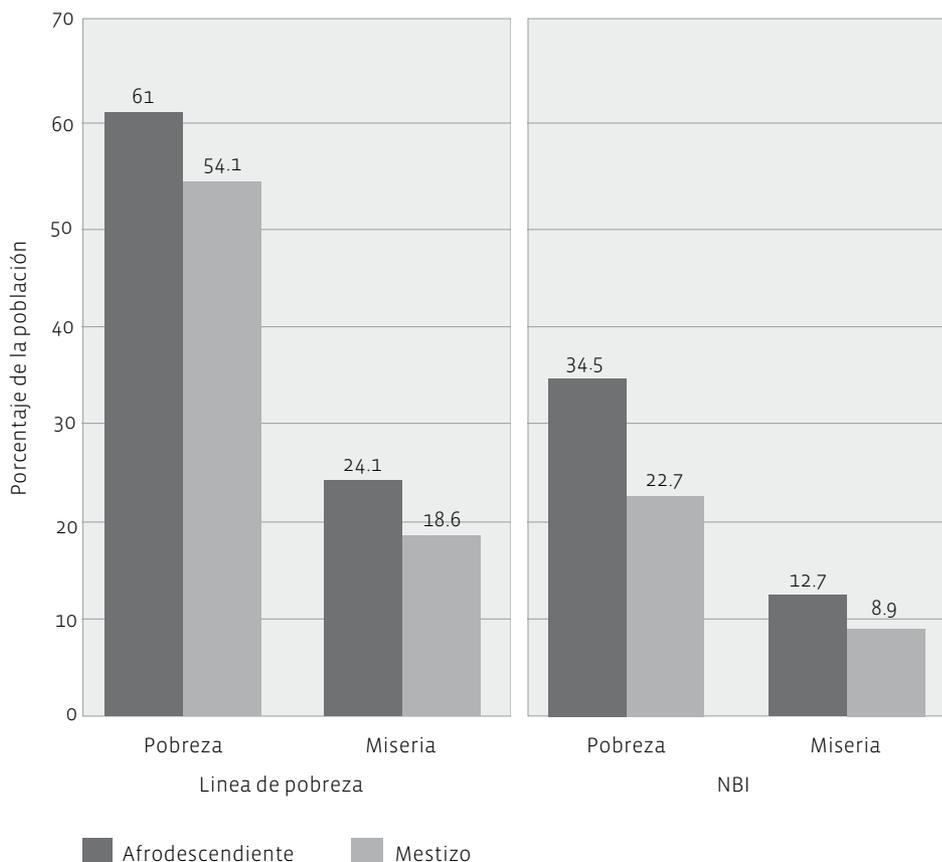
que el promedio nacional, mientras que una mujer negra promedio puede esperar vivir casi 11 años menos que el promedio nacional.

**La situación socioeconómica de los afrocolombianos: raza, pobreza y desigualdad**

Pobreza, indigencia y hambre: las diferencias entre grupos étnico-raciales ¿Cómo afecta la pobreza a los afrocolombianos? ¿Existen diferencias entre el nivel de pobreza de estos ciudadanos y el de la población mestiza? Para responder estas preguntas, a continuación se examinan tres medidas distintas de marginalidad: la línea de pobreza, el índice de necesidades básicas insatisfechas y el índice de calidad de vida. Los resultados de las dos primeras mediciones por grupo racial están condensados en el gráfico 6.

El primer criterio –la línea de pobreza– mide si los ingresos de una persona le alcanzan para adquirir una canasta básica de bienes y servicios que le permita llevar una vida digna. Para evaluar situaciones extremas de marginación económica se utiliza una medida adicional: la línea de indigencia, que examina si una persona no tiene ingresos suficientes para comprar alimentos que le permitan consumir diariamente los nutrientes mínimos. Los resultados de las dos medidas por grupo étnico-racial son elocuentes: la proporción de pobres e indigentes dentro de la población

**GRÁFICO 6. INDICADORES DE POBREZA POR GRUPO ÉTNICO-RACIAL**



Fuente: Urrea y Vidfara (2007: 60) con datos de la ECV2003.

**CUADRO 10. PORCENTAJE DE AYUNO POR GRUPO ÉTNICO-RACIAL**

AFRODESCENDIENTES	MESTIZOS	TOTAL NACIONAL	RAZÓN ENTRE AFRODESCENDIENTES Y MESTIZOS
14,27%	6,11%	7,22%	2,34

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

negra es claramente más alta que la de la población mestiza, tanto en las zonas rurales como en las urbanas.<sup>8</sup>

El nivel de pobreza de la gente negra en Colombia es muy alto. Como se aprecia en el gráfico 6, más del 60% de los afrocolombianos son pobres (y, en las zonas rurales, lo son casi las dos terceras partes de ellos).

Aún más grave es el hecho de que casi la cuarta parte de los afrocolombianos vive en la miseria, esto es, no tiene ingresos ni siquiera para comprar los alimentos de una dieta mínima. La indigencia negra es particularmente pronunciada en las zonas rurales, donde afecta a la tercera parte de la población.

La cifra sobre miseria y desigualdad racial es corroborada por la información sobre hambre en Colombia. El censo de 2005 indagaba si, por falta de dinero, las personas habían pasado sin comer uno o más días de la semana anterior a la realización del operativo censal. Los resultados, consignados en el cuadro 10, son impactantes: cerca de 15% de los afrocolombianos pasan hambre, lo que equivale a *más del doble* de la incidencia de hambre, también preocupante, entre los mestizos.

La marginalidad económica de los afrocolombianos es evidente también si se utiliza la segunda medida de marginalidad señalada, el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Este índice está basado en una lista de situaciones de precariedad que pueden afectar a los hogares. Si una de esas condiciones existe en un hogar, éste puede ser clasificado como pobre. Si más de una se cumple, el hogar es considerado como indigente. Las condiciones que el DANE incluye en este listado son: vivienda inadecuada, vivienda con hacinamiento (más de tres personas por cuarto), vivienda sin servicios mínimos, hogar con alta dependencia económica (esto es, aquel cuya cabeza tiene dos o menos años de educación y donde hay más de tres personas por cada miembro que trabaja) y falta de acceso al sistema educativo de niños en edad escolar.

Como se aprecia en el gráfico 6, los patrones señalados con base en la línea de pobreza se reiteran con el criterio de NBI. De un lado, la incidencia de pobreza y miseria es alta para los afrodescendientes. De otro lado, es notoria la brecha entre los afrocolombianos y los mestizos: la diferencia es de 10 puntos porcentuales en pobreza y 5 puntos en indigencia.

8 La proporción de pobres e indigentes en los pueblos indígenas es también grave: de hecho, es mayor que la de los afrocolombianos en las zonas urbanas y en el total nacional (mas no en las zonas rurales). Dado el foco temático de este informe, sin embargo, no nos ocupamos acá de esta comparación adicional con este grupo poblacional que sufre niveles marcados de marginación que son visibles en todas las medidas de pobreza utilizadas aquí.

Por último, se analizaron los resultados basados en el índice de calidad de vida (ICV) de los hogares colombianos. El ICV combina variables relativas a la acumulación de bienes físicos (calidad de la vivienda, y accesibilidad y calidad de los servicios), al capital humano presente y potencial (nivel de educación de la cabeza del hogar y de los mayores de 12 años, y el acceso de niños y jóvenes al sistema educativo) y al tamaño y composición del hogar (hacinamiento y proporción de niños menores de 6 años). Su rango es de 0 (mínima calidad de vida) a 100 (máxima calidad de vida).

Los resultados confirman tres tendencias que sirven, a la vez, como síntesis de esta sección. Primero, la situación socioeconómica de la población negra es precaria, como lo muestra su bajo índice de calidad de vida. Segundo, la situación es particularmente grave entre los afrocolombianos que viven en el campo. Tercero, hay una brecha notoria entre afrocolombianos y mestizos: en el caso del ICV, existe una diferencia de 10 puntos entre unos y otros.

#### Ingresos y clases sociales: el lugar subordinado de los afrocolombianos en la estructura socioeconómica colombiana

Si pasamos a ver, de manera más general, la situación económica de los afrodescendientes, podemos apreciar las desigualdades étnico-raciales que caracterizan a la sociedad colombiana. Para ello, en esta sección se exploran las encuestas que incluyen la variable étnico-racial y ofrecen información sobre ingresos, nivel ocupacional y activos de los encuestados –esto es, la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH 2007-IV) y, en tiempos menos recientes, el Latinobarómetro de 2001.

#### La pirámide social: ingresos, ocupación y nivel socioeconómico de los afrocolombianos y los mestizos

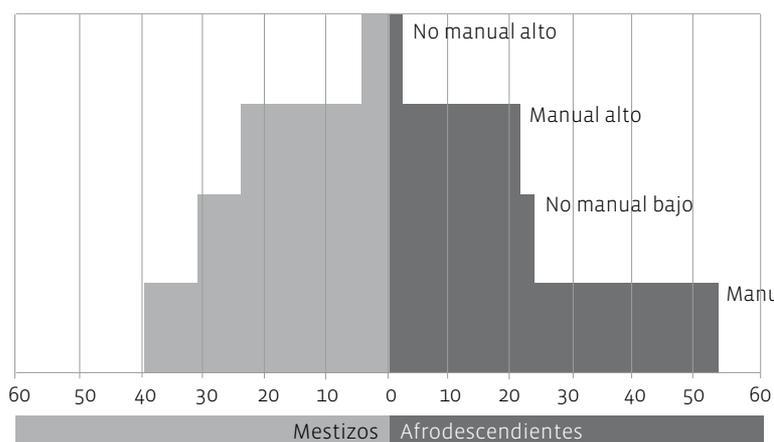
Existe un consenso en la sociología de la estratificación en que la ubicación de los individuos en la estructura de clases sociales depende de la combinación de ingresos, activos y nivel ocupacional (Wright 1995, 2005; Goldthorpe 1992; Grusky 2000). Es claro, además, que la distribución de las personas en clases sociales (o “estratos”, en la terminología coloquial colombiana) está afectada por otros factores de diferenciación social, como el género y la raza. Con esto en mente, veamos, entonces, la interacción entre clases o estratos sociales (medidos en términos de nivel ocupacional y activos), de un lado, e identidad étnico-racial, del otro.

En cuanto a lo primero, la GEIH de 2007 muestra que, dentro de la población asalariada, un afrodescendiente gana considerablemente menos que un mestizo. En efecto, la encuesta muestra que el salario del primero es, en promedio, un 71% del salario del segundo. Aunque recogidas por una encuesta más limitada, menos reciente y que incluía tanto salarios como otros ingresos (el Latinobarómetro de 2001), las opiniones de los afrodescendientes y mestizos sobre si lo que ganan “les alcanza para cubrir sus necesidades” van en la misma dirección: mientras que sólo un 16% de los afrocolombianos respondió que les alcanzaba, el porcentaje de mestizos que lo hizo fue 30%.

Además de las diferencias de ingresos, desde una perspectiva sociológica –esto es, desde el punto de vista del lugar que ocupa una persona

*Los trabajadores afrocolombianos ganan menos que los mestizos y están concentrados en el nivel ocupacional más bajo.*

**GRÁFICO 7. PIRÁMIDE OCUPACIONAL POR GRUPO ÉTNICO-RACIAL**



Fuente: ODR con datos de la GEIH 2007-IV.

en la escala social—, es especialmente relevante el tipo de trabajo que se realiza. Las diferencias en niveles ocupacionales, además de tener relación sistemática con diferencias en remuneración, acarrear asimetrías de estatus social, como lo ilustra el contraste, por ejemplo, entre el estatus de un oficio manual no especializado (v. gr., el trabajo de un vendedor ambulante) y un oficio profesional especializado (v. gr., el trabajo de una médica). Por ello, algunos estudios sistemáticos sobre estructura social y raza en América Latina —entre los que sobresale el de Telles sobre Brasil— utilizan este criterio para explorar la desigualdad social entre grupos étnico-raciales (véase Telles 2004: 118-19).

El *gráfico 7* muestra el resultado de este análisis para Colombia, fundado en una clasificación de las ocupaciones en cuatro categorías.

En la base de la pirámide están los trabajadores ubicados en el nivel manual bajo, entre los que se encuentran los trabajadores agrícolas y los trabajadores de servicios no calificados (p. ej., los trabajadores domésticos). El gráfico muestra que es en este estrato más bajo donde se concentran los afrodescendientes: más de la mitad de trabajadores negros están ubicados en este nivel precario (53,5%), en comparación con un 40% de trabajadores mestizos.

Si ascendemos ahora a los otros tres estratos, encontramos que los mestizos están sobrerrepresentados en comparación con los afrocolombianos. El estrato inmediatamente superior está conformado por trabajadores cuyas labores no son fundamentalmente manuales, pero se encuentran en posiciones ocupacionales subordinadas. En este nivel se incluyen, por ejemplo, los oficinistas y los empleados en ventas. Aquí se encuentra el 31% de los mestizos, en contraste con un 23% de afrodescendientes.

En el nivel de trabajadores manuales calificados, el porcentaje de los mestizos es 24%, en tanto que el correspondiente a los afrocolombianos es 21%. La desproporción es más acentuada en el estrato ocupacional más alto, el de los trabajadores calificados que desempeñan tareas que no son manuales, como los gerentes y profesionales. En este nivel, el porcentaje de mestizos (4,4%) es el doble del porcentaje de afrodescendientes (2,2%).

**CUADRO 11. INGRESO POR TIPO DE OCUPACIÓN  
Y GRUPO ÉTNICO-RACIAL**

No manual alto	69,75%
No manual bajo	71,62%
Manual alto	97,37%
Manual bajo	101,37%

Fuente: ODR con datos de la GEIH 2007-IV.

Si se combinan ahora los hallazgos sobre ingresos y niveles ocupacionales por grupos étnico-raciales, se puede observar con mayor precisión en qué tipo de trabajos se concentran las desventajas de ingresos de los afrocolombianos (véase *cuadro 11*).

El cuadro muestra que la desigualdad de ingresos por grupo étnico-racial se debe fundamentalmente a diferencias en los dos estratos más altos de la pirámide. Este dato resulta interesante porque sugiere que, incluso cuando una persona afrodescendiente llega a posiciones que implican mayor remuneración y estatus y que usualmente requieren formación profesional, enfrenta formas intencionales y no intencionales de discriminación que se traducen en un patrón de remuneración menor por trabajos similares. Así lo ilustran las entrevistas hechas por el ODR alrededor del país, que darán lugar a informes específicos sobre este tema.

Desde otro punto de vista, más común en los estudios económicos, las diferencias sociales pueden ser medidas a partir de información sobre los bienes que posee una persona y los servicios a los que tiene acceso. Un primer dato que es relevante en este sentido es el nivel de acceso a los servicios públicos básicos. El *cuadro 12* compara las carencias de la población negra y la población mestiza en relación con el acceso a acueducto, alcantarillado, servicio sanitario, energía eléctrica y recolección de basuras.

Para todos estos servicios esenciales, tanto en la ciudad como en el campo, se observa que los afrodescendientes tienen una clara desventaja en comparación con los mestizos.<sup>9</sup> En efecto, el nivel de carencia en todos los servicios entre la población negra es cerca del doble del existente entre la población mestiza, lo que muestra de forma elocuente la brecha étnico-racial en relación con condiciones básicas de vida en Colombia.

En términos absolutos, llama especialmente la atención la falta de acceso de los afrocolombianos a los servicios de acueducto y alcantarillado en las ciudades, donde, como se vio, habitan casi tres cuartas partes de esta población. El hecho de que un 28% no cuente con servicio de alcantarillado y un 17% no esté conectado al servicio de acueducto corrobora la marginación evidente en cualquier visita a barriadas predominantemente negras como Agua Blanca en Cali o Nelson Mandela en Cartagena.

Aunque menos reciente, la información más completa sobre tenencia de activos y acceso a servicios por grupos étnico-raciales es la ofrecida por Latinobarómetro, la encuesta regional que en su edición 2001 recogió datos relevantes sobre

<sup>9</sup> La desventaja es aún mayor para los indígenas, que, en casi todos los servicios, son el grupo étnico-racial con menor acceso.

**CUADRO 12. FALTA DE COBERTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS**

ZONA	CARACTERIZACIÓN ÉTNICA DEL HOGAR	TIPO DE SERVICIO DEL QUE CARECE EL HOGAR				
		Acueducto*	Alcantarillado*	Sanitario**	Energía*	Recolección basuras**
Urbana	Afrodescendiente	16,7	28,0	4,1	3,5	22,7
	Mestizo	4,7	9,5	1,1	1,3	4,9
	Total	6,2	11,7	1,4	1,6	6,7
	Afrodescendientes vs. mestizos	3,6	2,9	3,7	2,7	4,6
Rural	Afrodescendiente	59,5	85,1	52,1	28,6	96,5
	Mestizo	49,6	81,0	24,9	16,7	81,1
	Total	53,8	82,9	27,8	22,8	83,3
	Afrodescendientes vs. mestizos	1,2	1,1	2,1	1,7	1,2
Total	Afrodescendiente	28,4	43,6	18,5	10,3	44,8
	Mestizo	14,3	24,7	6,7	4,6	22,9
	Total	17,6	28,8	7,9	6,7	25,5
	Afrodescendientes vs. mestizos	2,0	1,8	2,8	2,2	2,0

Fuentes: \*ODR con datos del Censo General 2005 – DANE.

\*\* Urrea y Viáfara (2007: 71) con datos de la ECV2003.

bienes, servicios y percepción de bienestar económico de personas de los diferentes grupos en las principales ciudades. Los resultados principales están condensados en el *cuadro 13*.

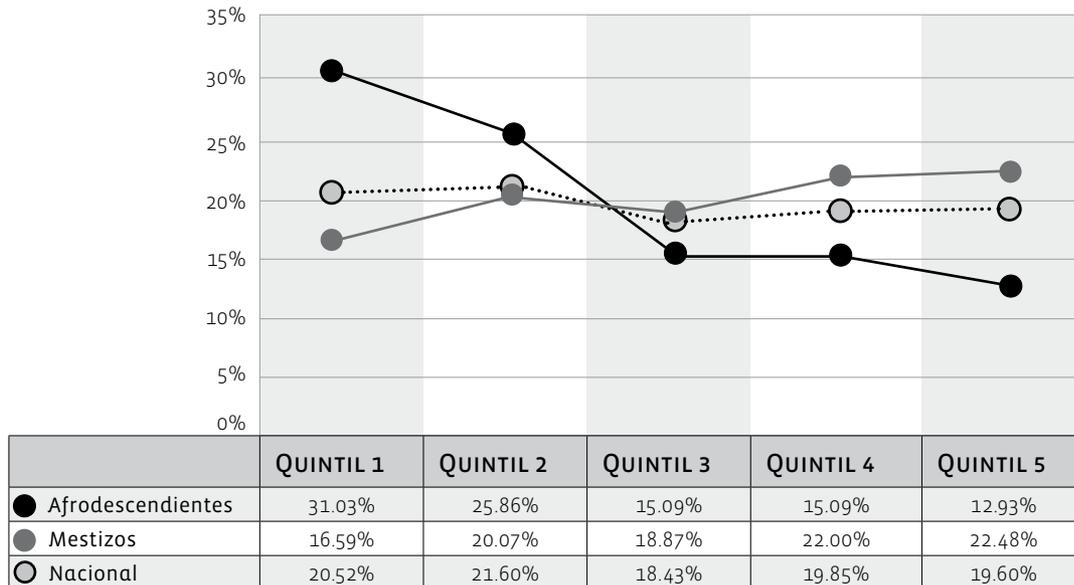
Se observa que, en relación con todos los bienes y servicios analizados, los afrocolombianos se encuentran en desventaja en comparación con los mestizos en las principales ciudades. Aunque la brecha es más notoria frente a bienes que no son básicos (p. ej., carro o segunda vivienda), es profunda en relación con bienes y servicios fundamentales para la comunicación y la educación, como los computadores y el servicio de teléfono.

**CUADRO 13. TENENCIA DE BIENES Y ACCESO A SERVICIOS POR GRUPO ÉTNICO-RACIAL (2001)**

BIENES	AFRODESCENDIENTES (%)	MESTIZOS (%)	RAZÓN ENTRE AFRODESCENDIENTES Y MESTIZOS
Televisor en color	86,2	91,2	0,95
Casa propia	57,6	61,5	0,94
Agua potable	90,5	97,1	0,93
Refrigerador	72,0	82,3	0,87
Alcantarillado	81,5	93,2	0,87
Teléfono	55,8	74,0	0,75
Lavadora	17,7	29,5	0,60
Computador	5,2	10,1	0,51
Carro	6,5	14,6	0,45
Segunda casa/apto.	3,0	6,9	0,43

Fuente: ODR, con datos del Latinobarómetro 2001.

**GRÁFICO 8. PORCENTAJE DE AFRODESCENDIENTES Y MESTIZOS EN CADA QUINTIL SEGÚN EL ÍNDICE CREADO**



Fuente: ODR con datos del Latinobarómetro 2001.

Con base en esta lista de bienes y servicios, es posible medir el nivel socioeconómico de la población negra y mestiza. Para ello –siguiendo el método de componentes principales aplicado por Behrman, Gaviria y Székely (2001) a los datos del Latinobarómetro–, sintetizamos todos los bienes y servicios en una variable, dándoles mayor peso numérico (como indicador de riqueza y estatus) a aquellos gozados por un menor porcentaje de la población. Los resultados de esta medición sintética permiten distribuir a la población en quintiles y examinar en qué lugar de esta pirámide socioeconómica se encuentran los ciudadanos de distintos grupos étnico-raciales.<sup>10</sup>

El gráfico 8 representa esta comparación. Si no hubiese diferencias socioeconómicas según grupo étnico-racial, la distribución para afrodescendientes y mestizos debería ser la misma, similar a la distribución nacional (cercana, por definición, al 20% por quintil). En contraste con esto, se observa que la población afrodescendiente está sobrerrepresentada en los quintiles más bajos (1 y 2). En efecto, en el quintil de menores recursos (el quintil 1) se encuentra el 31% de la población afrodescendiente, mientras que en el quintil 2 se halla el 26%.

10 Dado que el índice sintético sufría de agrupamiento (“clustering”), a los bienes y servicios del cuadro 13 fueron añadidos el acceso a Internet y el nivel educativo del jefe de familia (o el del encuestado, si era mayor que el de éste). Tras esta modificación, cada quintil cuenta con prácticamente el 20% de la población. Para verificar si los quintiles contruidos con base en este índice son una buena aproximación al nivel socioeconómico, se analizó la correspondencia de dichos quintiles con la distribución de las respuestas dadas por los encuestados a otras preguntas sobre su situación económica, incluyendo las referidas a la satisfacción con el salario devengado, el acceso a servicios de salud y la percepción del encuestador sobre el nivel socioeconómico del encuestado. En todos los casos se comprobó que la correspondencia era alta y que, por tanto, el índice mencionado es una medición adecuada del nivel socioeconómico.

A medida que se asciende en la escala socioeconómica, los afrocolombianos pasan a estar subrepresentados, como lo muestran las cifras correspondientes al quintil medio y a los dos quintiles superiores. En el quintil más alto, por ejemplo, se encuentra sólo el 13% de la población negra. Como lo muestra el gráfico, esta curva contrasta con la de los mestizos, que están subrepresentados en los quintiles bajos y sobrerrepresentados en los altos.

La conclusión que se sigue de la medición de desigualdad socioeconómica es, por tanto, la misma que se obtuvo de la medición a partir de diferencias en la escala ocupacional: los afrodescendientes tienden a estar en las posiciones más desaventajadas de la estructura social colombiana. Se trata de una desventaja sistemática y estructural que, como se sostiene en el resto de este informe, hace aún más apremiante la implementación de políticas públicas (p. ej., acciones afirmativas) a las que se ha comprometido el Estado colombiano en virtud del derecho nacional e internacional de los derechos humanos.

## **Conclusiones**

Las cifras analizadas a lo largo de este capítulo ofrecen indicios múltiples y sólidos de la existencia de patrones estructurales de discriminación racial en Colombia. En contravía del mito de la democracia y la igualdad raciales predominantes en la sociedad y el Estado colombianos, las cifras muestran claramente la existencia de dos fenómenos. De un lado, la precariedad de la situación de la gente negra es sistemática. Como se vio, es patente en todos los indicadores relativos a condiciones básicas de vida digna, desde las tasas de mortalidad infantil y la esperanza de vida hasta los relativos a pobreza e indigencia.

*En conclusión, las cifras contradicen el mito de la igualdad racial: existen desventajas sistemáticas de los afrocolombianos frente a la población mestiza mayoritaria.*

De otro lado, las cifras sugieren que hay un efecto específico de la identidad étnico-racial sobre esta situación precaria. En contraste con el argumento frecuente de las autoridades públicas –según el cual la marginalidad de los afrocolombianos es la misma que la de la población colombiana en general–, el análisis precedente muestra que existen diferencias sistemáticas entre los afrocolombianos y los mestizos. La evidencia de esta brecha aumenta cuando se consideran otras variables sociales y económicas, como los ingresos y el nivel ocupacional. Independientemente del enfoque utilizado para medir la pirámide social colombiana, se concluye que los afrocolombianos están claramente ubicados en las clases y estratos más desaventajados.

Como se vio al comienzo de este capítulo, los problemas de disponibilidad y calidad de las cifras son, en sí mismos, indicios en contra del mito de la igualdad racial. La actitud renuente del Estado a recoger datos sobre los grupos étnico-raciales duró casi todo el siglo XX. En las últimas dos décadas se han dado avances en el cumplimiento de este deber estatal, especialmente con la inclusión de una pregunta que combina el autorreconocimiento étnico-cultural con el autorreconocimiento racial en el censo de 2005. Como también se vio, sin embargo, el censo estuvo muy lejos de resolver el problema porque dejó por fuera categorías con las que se identifica parte de la población afrocolombiana (p. ej., “moreno”) y porque estuvo

marcado por tantas improvisaciones que, ni en este ni en otros temas, ha logrado el nivel de credibilidad deseable entre los expertos y en la sociedad civil en general. El hecho de que aún en el momento de elaboración de este informe, tres años después del operativo censal, el DANE siga sin abrir al público los microdatos del censo, no sólo limita severamente los análisis académicos, sino que aumenta las dudas fundadas que existen sobre la calidad de la información que contienen.

Con este panorama general como telón de fondo, el resto de este informe se adentra en un análisis minucioso, por temas, de las tendencias detectadas en este capítulo. Para ello, examina en detalle la situación de la población afrodescendiente en relación con derechos esenciales que el Estado colombiano se ha comprometido a proteger para combatir la discriminación racial y el racismo en el país. Es en el contexto de cada capítulo donde el ODR plantea las recomendaciones de legislación y política pública para contrarrestar las brechas delineadas en este capítulo.

## Bibliografía

- Acnur. 2007. *Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*. Disponible en: <http://www.unhcr.org>.
- El Universal*. 2008. “Los negros, nueva arma de Uribe para lograr aprobación del TLC”, febrero 22.
- Haupt, A. y T. Kane. 2003. *Guía Rápida de Población del Population Reference Bureau* (IV ed.). Washington, D.C.: Population Reference Bureau.
- Barbary, Olivier y Fernando Urrea (eds.). 2004. *Gente negra en Colombia. Dinámicas sociopolíticas en Cali y el Pacífico*. Cali: Cidse-Univalle, IRD-Colciencias.
- Behrman, J. R., A. Gaviria, & M. Székely. 2001. *Intergenerational Mobility in Latin America*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gómez, Laureano. 1930. *Interrogantes sobre el progreso de Colombia*. Bogotá: Minerva.
- Filmer, D., & L. Pritchett. 2001. Estimating wealth effect without expenditure data - or tears: an application to educational enrollments in states of India. *Demography* 38(1), 115-132.
- Goldthorpe, John. 1992. *The constant flux: a study of class mobility in industrial societies*. Oxford: Clarendon Press.
- Grusky, David (ed.). 2000. *Social Stratification: Class, Race, and Gender in Sociological Perspective*. Nueva York: Westview Press.
- International Council on Human Rights Policy. 2000. *The Persistence and Mutation of Racism*. Ginebra: ICHRP.
- ONU. 2004. *Racismo, discriminación racial, xenofobia y todas las formas de discriminación*. Informe del Sr. Doudou Diene, Relator Especial sobre las Formas Contemporáneas de Racismo, Discriminación Racial, Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia. Visita a Colombia.
- Proceso de Comunidades Negras (PCN). 2006. *Y el chocolate espeso... Evaluación del censo 2005 y la pregunta de autorreconocimiento étnico entre afrocolombianos*. Bogotá: PCN.

- Restrepo, Eduardo. 2004. "Hacia los estudios de las Colombias negras". En Pardo, Mauricio, Claudia Mosquera y María Clemencia Ramírez (eds.). *Panorámica afrocolombiana: Estudios sociales en el Pacífico*. Bogotá: ICAHN y Universidad Nacional de Colombia.
- Telles, Edward. 2004. *Race in Another America: The Significance of Skin Color in Brazil*. Princeton: Princeton University Press.
- Urrea, Fernando. 2007. "La visibilidad estadística de la población negra o afrodescendiente en Colombia, 1993-2005: entre lo étnico y lo racial". Ponencia presentada en el simposio Razas y articulaciones: trayectorias y debates metodológicos desde Colombia. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Urrea, Fernando y Carlos Viáfara. 2007. *Pobreza y grupos étnicos en Colombia: análisis de sus factores determinantes y lineamientos de políticas para su reducción*. Cali: Cidse-Univalle-IRD Minorías Étnicas.
- Vyas, S., & L. Kumaranayake. 2006. *Constructing socio-economic status indices: how to use principal components analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Wright, Erik Olin. 1996. *Class Counts: Comparative Studies in Class Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. (ed.). 2005. *Approaches to Class Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.





### **3. Tierras, violencia y discriminación:**

**la incidencia del desplazamiento  
y el conflicto armado  
en las comunidades negras**

Este capítulo es una reedición del libro  
*El desplazamiento afro* (Cesar Rodríguez Garavito,  
Tatiana Alfonso Sierra, Isabel Cavelier Adarve.  
Bogotá: Universidad del los Andes, 2009)

Fotografía: *Desplazamiento forzado*, 2004  
Jaime Pérez Munevar  
Concurso de fotografía *Justicia a Contraluz*,  
Universidad de los Andes, 2008

En el contexto del conflicto armado colombiano, la población afrocolombiana sufre violaciones particularmente graves de sus derechos. Esta afectación se manifiesta especialmente cuando se analizan las cifras y los casos en relación con dos temas: el desplazamiento forzado y la vulneración del derecho al territorio.

El desplazamiento forzado en Colombia constituye una crisis humanitaria que afecta los derechos humanos de millones de personas. La magnitud de la situación es tal que Colombia es, después de Sudán, el país con mayor número de personas desplazadas, que se estima en cerca de tres millones (ACNUR 2007).

El Estado colombiano comenzó a reconocer el problema del desplazamiento y la necesidad de atenderlo desde el año 1995,<sup>1</sup> y posteriormente expidió una legislación específica<sup>2</sup> para atender a la población afectada. Sin embargo, la Corte Constitucional, al evaluar la situación de las personas desplazadas en 2004 (Sentencia T-025), concluyó que la política del Estado sobre el tema no estaba funcionando adecuadamente y que los derechos de los desplazados eran constantemente vulnerados (Corte Constitucional 2004).

En consecuencia, la Corte declaró el *estado de cosas inconstitucional*<sup>3</sup> y expidió una serie de órdenes para las diferentes entidades estatales a cargo de la atención del problema. A partir de esta sentencia, el Estado se ha visto conminado a desarrollar acciones prioritarias para la atención del desplazamiento y a diseñar una política pública integral para la prevención y atención del desplazamiento forzado y la reparación de las víctimas.

El proceso de cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 ha puesto en evidencia las fallas estructurales de la política pública (véase, en general, Rodríguez Garavito 2009a). Una de ellas, como lo sostuvo expresamente la Corte en su Auto 218 de 2006, es la ausencia de atención diferencial a los pueblos indígenas y a las

---

1 Documento Conpes 2804 de 1995.

2 Ley 387 de 1997.

3 El estado de cosas inconstitucional fue definido por la Corte Constitucional como la “violación masiva y reiterada de los derechos de los desplazados que se origina en factores estructurales de la política” (Corte Constitucional 2004). Para un análisis de la figura, que ha sido utilizada por la Corte desde 1997, véase Rodríguez Garavito (2009b).

comunidades negras. En relación con estas últimas, la Corte dictó un auto específico (el 005 de 2009), que ofrece la documentación estatal más completa del desproporcionado y dramático efecto del desplazamiento sobre los afrocolombianos, así como del incumplimiento del Gobierno colombiano de sus obligaciones respecto de este sector de la población desplazada. En efecto, de acuerdo con la Corte:

La respuesta de las autoridades estatales a la situación de los afrocolombianos afectados por el desplazamiento forzado interno... ha sido insuficiente. Esa desatención se expresa principalmente en la falta de un enfoque diferencial a favor de estos colombianos desplazados. Hasta el momento no hay una política enfocada en las necesidades especiales de la población afro desplazada: la atención a esta población se circunscribe a los programas y políticas diseñados para la población desplazada en general, con el agravante de que la población afro es la más marginada dentro de la atención que se brinda a las personas desplazadas. (Corte Constitucional 2009)

La misma decisión judicial establece medidas precisas y órdenes perentorias para que las entidades gubernamentales diseñen diagnósticos y políticas para atender a esta población. Como veremos, la Corte estableció que se requiere una perspectiva diferencial que considere las características particulares de los desplazamientos forzados de los que son víctimas los miembros de las comunidades negras, las pérdidas culturales que genera el despojo de sus territorios y, con base en ello, las formas peculiares de reparación que se requieren para resarcir los daños causados.<sup>4</sup>

*En 2005, el 30% de las personas afrocolombianas desplazadas no tuvieron dinero para comer por lo menos un día a la semana.*

¿Cuál es la situación de los afrocolombianos afectados por la violencia y el desplazamiento? Las cifras disponibles confirman que el desplazamiento forzado ha afectado de manera particular a este sector de la población. Según datos de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), se trata de la minoría étnica más numerosa entre el grupo de personas desplazadas en Colombia. De hecho, representan casi la cuarta parte de la población desplazada del país (22,5%). En total, el 12,3% de los afrocolombianos se encuentran en situación de desplazamiento forzado (CODHES 2008). Además, existen reportes fidedignos de desplazamientos masivos que han afectado especialmente a los pueblos indígenas y a las comunidades afrocolombianas (Comisión Colombiana de Juristas 2007).

La situación es especialmente grave en los territorios que han sido titulados colectivamente a comunidades negras en el Pacífico. Un total de 252.541 personas han sido expulsadas en los 50 municipios en los que se encuentran dichos territorios (Afrodes y Global Rights, 2007). Esta cifra representa el 79% de la población que

---

4 Principio Rector de los Desplazamientos Internos No. 9 de la Organización de las Naciones Unidas (Los principios Rectores de los Desplazamientos Internos fueron presentados por el Representante del Secretario General para el desplazamiento interno, Sr. Francis M. Deng, a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que los adoptó en febrero de 1998. Por eso, en adelante, nos referimos a los Principios como "Principios Deng". Véase *Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos*, Adición "Principios rectores de los desplazamientos internos", 54º periodo de sesiones, E/CN.4/1998/53/Add.2, del 11 de febrero de 1998.

está registrada como sujeto de derecho a la titulación colectiva (Afrodes y Global Rights 2007).

Los datos muestran, además, que la población afrodescendiente desplazada se encuentra en peores condiciones de vida que otros grupos desplazados. En efecto, el 30% de las personas afrocolombianas en esta situación no tuvieron dinero para comer por lo menos un día a la semana, frente al ya preocupante 15% de la población desplazada mestiza; el 69% no asisten a ninguna institución educativa.<sup>5</sup>

La situación se hace más dramática porque, junto al desplazamiento, las comunidades negras son víctimas de dos fenómenos menos visibles, pero igualmente violatorios de sus derechos: el confinamiento y la resistencia. Como lo documenta en detalle la Corte Constitucional (2009), incluso cuando las comunidades no abandonan sus territorios, la presión de los actores que pretenden ocuparlos puede dejarlas atrapadas en ellos e impedirles circular dentro y fuera de él (confinamiento) o puede impulsarlas a organizarse colectivamente para decidir no abandonar sus territorios y oponerse a quienes buscan usurpar sus tierras (resistencia). Por ello, a lo largo de este capítulo, hacemos alusión tanto al desplazamiento como al confinamiento y la resistencia como situaciones que vulneran los derechos de los afrocolombianos.<sup>6</sup>

¿Cuáles son las causas del impacto desproporcionado de estos fenómenos sobre la población negra? La evidencia analizada en las siguientes secciones de este capítulo arroja una conclusión que coincide con la extraída por la Corte Constitucional en su Auto 005 de 2009, que resalta tres factores:

- (i) una exclusión estructural de la población afrocolombiana que la coloca en situación de mayor marginación y vulnerabilidad; (ii) la existencia de procesos mineros y agrícolas en ciertas regiones que impone fuertes tensiones sobre sus territorios ancestrales y que ha favorecido su despojo; y (iii) la deficiente protección jurídica e institucional de los territorios colectivos de los afrocolombianos, lo cual ha estimulado la presencia de actores armados que amenazan a la población afrodescendiente para abandonar sus territorios. (Corte Constitucional 2009)

Contra el telón de fondo de este panorama general, este capítulo documenta y analiza los efectos del desplazamiento forzado sobre la población afrocolombiana, y su particular impacto sobre el derecho de las comunidades negras al territorio. El capítulo está estructurado en cuatro apartados. El primero expone las obligaciones del Estado colombiano en relación con la población desplazada afrocolombiana. Para ello, integra un enfoque diferencial en el análisis de las obligaciones generales del Estado en materia de atención a la población desplazada. El segundo analiza el cumplimiento de esas obligaciones, esto es, el nivel de protección de los derechos fundamentales de la población afrocolombiana desplazada. El tercer apartado presenta un análisis detallado de la afectación del derecho al territorio de la población afrocolombiana como consecuencia del desplazamiento forzado. La sección final expone las conclusiones y las recomendaciones de política pública para lograr la satisfacción de los derechos de las comunidades negras en situación de desplazamiento.

---

5 Observatorio de Discriminación Racial (ODR), con datos del censo de 2005.

6 En este sentido, cada vez que, por razones de brevedad, en este capítulo se hable genéricamente del desplazamiento, se está haciendo alusión también a las situaciones de confinamiento y resistencia.

## Las obligaciones del Estado en materia de desplazamiento y discriminación racial

La exigencia de protección de la población afrocolombiana en situación de desplazamiento encuentra su fundamento en los compromisos jurídicos nacionales e internacionales adquiridos por el Estado colombiano. El deber general de protección a la población desplazada incluye la necesidad de atender las características culturales y sociales propias de los grupos étnicos, en particular de la población afrocolombiana.

El enfoque diferencial que debe estar incluido en todas las medidas de protección y garantía de los derechos de la población desplazada es el reflejo del principio general de igualdad (CP, art. 13) y la prohibición de discriminación por la condición del desplazamiento y por motivos raciales. Dentro de ese marco general de protección de la igualdad, la Corte Constitucional estableció una serie de derechos especiales de la población desplazada en su Sentencia T-025 de 2004. La Corte incluyó en esa providencia una carta de derechos básicos de toda persona que ha sido víctima del desplazamiento forzado (Corte Constitucional 2004). Dicha carta de derechos fue complementada por la misma corporación en los autos de seguimiento a la Sentencia T-025, como veremos adelante.

En esta sección se hace un recuento de las obligaciones del Estado en materia de desplazamiento forzado, integrando un enfoque diferenciado que resalta los compromisos estatales específicos frente a la población afrodescendiente desplazada. Para ello, se empieza por exponer el panorama general de las obligaciones del Estado en materia de desplazamiento y atención diferencial; luego, se repasan los compromisos del Estado relacionados con el derecho al territorio de la población afrocolombiana; finalmente, se revisa el deber estatal de producir información sobre el fenómeno del desplazamiento y de construir indicadores de seguimiento a la política pública de atención al desplazamiento, que incluyan la variable étnico-racial.

### Panorama general de las obligaciones del Estado en materia de desplazamiento y atención diferencial

El Estado colombiano ha adquirido varias obligaciones relacionadas con la población que ha sido víctima o puede ser víctima del desplazamiento forzado, y en particular con la población afrocolombiana que se encuentra en esta situación. Además, el Estado ha sido objeto de numerosas recomendaciones provenientes de instancias internacionales especializadas en el tema. Esos compromisos y recomendaciones han sido recogidos por la legislación y la jurisprudencia nacionales. El *cuadro 1* resume los compromisos del Estado colombiano en materia de discriminación racial y desplazamiento forzado.

Como se aprecia en el *cuadro*, el Estado colombiano se ha comprometido con la obligación internacional de *prohibición de la discriminación y el derecho a la igualdad de toda la población*, obligación contenida en la Declaración de Durban (pars. 20 y 28), así como en normas de derecho interno (CP, art. 13), que tiene plena y especial aplicación en el caso de la población en situación de desplazamiento.

La aplicación específica del principio de igualdad al caso de la población en situación de desplazamiento está establecida en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la ONU (Principios Deng). Estos principios fueron adoptados

por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU con el objetivo de definir los derechos y garantías pertinentes para la protección de esta población, así como la asistencia que debe brindar el Estado antes, durante y después del desplazamiento.

El principio de igualdad y la cláusula de no discriminación se entienden, entonces, incluidos en todos los compromisos del Estado frente a la población afrocolombiana desplazada. Así lo ha reiterado la Corte Constitucional en su jurisprudencia sobre desplazamiento interno, en la que además repara en la necesidad de que todas las medidas y acciones que emprenda el Estado para atender a la población desplazada y satisfacer sus derechos deben incluir un enfoque diferencial, que garantice el respeto a la diversidad étnica y cultural de la población afectada por el desplazamiento (Rodríguez Garavito 2009b).

La carta de derechos de la Sentencia T-025 de 2004 ha sido ampliada por la Corte Constitucional con base en el proceso de discusión pública que ha promovido con el Estado y la sociedad civil para hacer seguimiento al cumplimiento de ésta. En particular en los autos 109 y 233 de 2007 y sobre todo en el Auto 116 de 2008 ha incorporado derechos e indicadores de cumplimiento adicionales a los establecidos originalmente en la sentencia<sup>7</sup> (véase, en general, Rodríguez Garavito 2009a). De acuerdo con el Tribunal, el Estado tiene el deber de garantizar a la población desplazada la satisfacción de todos sus derechos fundamentales, incluyendo los derechos de alto contenido prestacional que guardan estrecha conexidad con el derecho a la vida y la dignidad humana (Corte Constitucional 2004).<sup>8</sup>

De esta manera, el Estado colombiano está en la obligación de proteger, como mínimo, los siguientes derechos de la población afrocolombiana desplazada:

- el derecho a la vida y la integridad de las personas en situación de desplazamiento<sup>9</sup>
- el derecho a la libertad y la seguridad personal<sup>10</sup>
- el derecho a la familia y a la reunificación familiar<sup>11</sup>
- el derecho a la identidad jurídica mediante expedición gratuita y oportuna de documentos de identidad<sup>12</sup>
- el derecho a la participación en todas las decisiones que les conciernen<sup>13</sup>
- el derecho al acceso efectivo de la población desplazada a los servicios de atención en salud<sup>14</sup>

---

7 Véase Corte Constitucional 2004, 2006a, 2006b, 2007a, 2007b y 2008.

8 Véase también Principios Deng No. 5, 6 y 9; Ley 382 de 1997, art. 10, num. 8.

9 CP, art. 11 y Principio Deng No. 10.

10 Principio Deng No. 8, Principios Pinheiro No. 9 y 10.

11 CP, arts. 42 y 44; Principio Deng No. 17; Principio Pinheiro No. 6.

12 Principio Deng No. 20.

13 CP, arts. 40 y 330; Convenio No. 169 de la OIT; Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, art. 2, num. 2; Principio Pinheiro No. 14. Véase también las Observaciones a Colombia del CEDR de 1999 (CEDR 1999) y las Recomendaciones a Colombia del Representante del Secretario General sobre los derechos de los desplazados internos, en el informe presentado al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2007 (Consejo DH 2007).

14 CP, arts. 49, 44, 50; Ley 387 de 1997, art. 19, num. 4; Principios Deng No. 18 y 19; Recomendaciones a Colombia del Representante del Secretario General sobre los derechos de los desplazados internos, en el informe presentado a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1994 y 2007 (CDH

CUADRO 1. TERRITORIO, VIOLENCIA Y DESPLAZAMIENTO

OBLIGACIÓN	FUENTES INTERNACIONALES	FUENTES NACIONALES PRINCIPALES
<p><b>PROHIBICIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN Y PRINCIPIO DE IGUALDAD</b></p> <p>Prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y garantizar el derecho de toda persona que haya sido desplazada a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color u origen nacional o étnico, en el goce de todos sus derechos fundamentales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Principios rectores de los desplazamientos internos* No. 1 y 4</li> <li>■ Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas,** Principio No. 3</li> <li>■ Declaración de Durban, pars. 20 y 28</li> <li>■ Recomendaciones a Colombia del Representante del Secretario General sobre los derechos de los desplazados internos, en el informe presentado al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2007</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Constitución Política, art. 13</li> <li>■ Ley 387 de 1997, art. 2.3</li> <li>■ Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD), Acuerdo 03 de 2006 "Por el cual se definen acciones para garantizar el derecho a la polación desplazada a ser protegida contra prácticas discriminatorias", arts. 1 a 4</li> <li>■ Corte Constitucional, Auto 109 de 2007, M.P.: Manuel José Cepeda</li> </ul>
<p>Tomar medidas de protección contra los desplazamientos de grupos étnicos, como la población afrocolombiana, que experimenten una dependencia especial de su tierra o un apego particular a ella.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Principios rectores de los desplazamientos internos No. 5, 6 y 9</li> <li>■ Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, Principios No. 3, 5, 18 y 19</li> <li>■ Declaración de Durban, pars. 52 y 54</li> <li>■ Programa de Acción de Durban, pars. 34 a 36, 54 y 172</li> <li>■ Recomendaciones a Colombia del Representante del Secretario General sobre los derechos de los desplazados internos, en el informe presentado al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2007</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ley 387 de 1997, arts. 2.7, 3 y 10.2</li> <li>■ Decreto 250 de 2005, "Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones", Objetivos específicos</li> </ul>
<p>Garantizar la atención especial a las comunidades negras sometidas al desplazamiento en correspondencia con sus usos y costumbres, y propiciando el retorno a sus territorios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Principio rector de los desplazamientos internos No. 9</li> <li>■ Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, Principio No. 3</li> <li>■ Programa de Acción de Durban, pars. 34 y 172</li> <li>■ Observaciones del CEDR a Colombia de 1996</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ley 387 de 1997, art. 10.8</li> <li>■ Decreto 250 de 2005, "Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones", Objetivos específicos</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Observaciones del CEDR a Colombia de 1999</li> <li>■ Recomendaciones a Colombia del Representante del Secretario General sobre los derechos de los desplazados internos, en el informe presentado al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2007</li> </ul>	
<b>GARANTÍA MÍNIMA DE LOS DERECHOS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA</b>		
<p>Asegurar a la población afrodescendiente desplazada, mediante acciones positivas, el goce efectivo de los derechos fundamentales que el derecho internacional y el derecho interno reconocen a los demás habitantes del país, garantizando como mínimo el disfrute del núcleo esencial de cada derecho en condiciones de igualdad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Principios rectores de los desplazamientos internos No. 3, 4, 9, 10 a 12, 18 a 23</li> <li>■ Programa de Acción de Durban, pars. 34 a 36, 54 y 172</li> <li>■ Conclusión No. 75 (XLV) del Comité Ejecutivo de Acnur sobre personas internamente desplazadas</li> <li>■ Observaciones del CERD a Colombia de 1996</li> <li>■ Observaciones del CERD a Colombia de 1999</li> <li>■ Recomendaciones a Colombia del Representante del Secretario General sobre los derechos de los desplazados internos, en el informe presentado a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 1994</li> <li>■ Recomendaciones a Colombia del Representante del Secretario General sobre los derechos de los desplazados internos, en el informe presentado al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2007</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Constitución Política, arts. 2, 5 y 7</li> <li>■ Ley 387 de 1997, arts. 2.3, 3 y 14.3</li> <li>■ Carta de Derechos Básicos de toda persona que ha sido víctima del desplazamiento forzado interno,** num. 2</li> <li>■ Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004, M.P.: Manuel José Cepeda</li> <li>■ Corte Constitucional, Auto 109 de 2007, M.P.: Manuel José Cepeda</li> <li>■ Corte Constitucional, Auto 116 de 2008, M.P.: Manuel José Cepeda</li> <li>■ Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD), Acuerdo 08 de 2007 "Por el cual se adoptan las medidas tendientes a evidenciar y profundizar las acciones diferenciales existentes dentro de la política pública de atención a la población en situación de desplazamiento"</li> <li>■ Decreto 2569 de 2000, "Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones", arts. 17 a 24</li> </ul>

\* Los principios rectores de los desplazamientos internos fueron promulgados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1998. Véase doc. E/CN.4/1998/53/Add.2.

\*\* La Carta de Derechos Básicos de toda persona que ha sido víctima del desplazamiento forzado interno fue construida por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 y retoma los derechos que han sido desarrollados por la ley colombiana.

\*\*\* Los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas fueron promulgados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 2005. Véase doc. E/CN.4/Sub.2/2005/17.

OBLIGACIÓN	FUENTES INTERNACIONALES	FUENTES NACIONALES PRINCIPALES
<p>Garantizar la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales de marcado contenido prestacional que guarden una estrecha conexidad con la preservación de la vida en circunstancias elementales de dignidad como seres humanos distintos y autónomos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Principios rectores de los desplazamientos internos No. 3, 4, 9, 10 a 12, 18 a 23</li> <li>■ Recomendaciones a Colombia del Representante del Secretario General sobre los derechos de los desplazados internos, en el informe presentado a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 1994</li> <li>■ Observaciones a Colombia del CDESC de 2001****</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ley 387 de 1997, arts. 2.3, 3 y 14.3</li> <li>■ Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004, M.P.: Manuel José Cepeda</li> <li>■ Corte Constitucional, Auto 109 de 2007, M.P.: Manuel José Cepeda</li> <li>■ Corte Constitucional, Auto 116 de 2008, M.P.: Manuel José Cepeda</li> </ul>
<p>Garantizar el derecho a la vida, la dignidad y la integridad física de la población afrocolombiana desplazada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Principios rectores de los desplazamientos internos No. 10 y 11</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Constitución Política, arts. 11 y 44</li> <li>■ Carta de Derechos Básicos de toda persona que ha sido víctima del desplazamiento forzado interno, num. 2</li> <li>■ Corte Constitucional, Auto 200 de 2007, M.P.: Manuel José Cepeda</li> <li>■ Corte Constitucional, Auto 233 de 2007, M.P.: Manuel José Cepeda</li> <li>■ Corte Constitucional, Auto 116 de 2008, M.P.: Manuel José Cepeda</li> </ul>
<p>Garantizar el derecho a la salud, alimentación, agua potable, vestido adecuado de la población afrocolombiana desplazada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Principios rectores de los desplazamientos internos No. 18 y 19</li> <li>■ Recomendaciones a Colombia del Representante del Secretario General sobre los derechos de los desplazados internos, en el informe presentado a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 1994</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Constitución Política, arts. 44 y 49</li> <li>■ Ley 387 de 1997, art. 19.4</li> <li>■ Decreto 250 de 2005, "Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones"</li> <li>■ Carta de Derechos Básicos de toda persona que ha sido víctima del desplazamiento forzado interno, num. 3 y 4</li> <li>■ Corte Constitucional, Auto 109 de 2007, M.P.: Manuel José Cepeda</li> <li>■ Corte Constitucional, Auto 116 de 2008, M.P.: Manuel José Cepeda</li> </ul>
<p>Garantizar el derecho a la vivienda adecuada de la población afrocolombiana desplazada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Principio rector de los desplazamientos internos No. 18</li> <li>■ Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, Principio No. 8</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Constitución Política, art. 51</li> <li>■ Carta de Derechos Básicos de toda persona que ha sido víctima del desplazamiento forzado interno, num. 3</li> <li>■ Corte Constitucional, Auto 109 de 2007, M.P.: Manuel José Cepeda</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Recomendaciones a Colombia del Representante del Secretario General sobre los derechos de los desplazados internos, en el informe presentado al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2007</li> <li>■ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 4 (Derecho a una Vivienda Adecuada), artículo 11, 6º período de sesiones, doc. E/1991/23-1991</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Corte Constitucional, Auto 233 de 2007, M.P.: Manuel José Cepeda</li> <li>■ Corte Constitucional, Auto 116 de 2008, M.P.: Manuel José Cepeda</li> </ul>
<p>Garantizar el derecho a la educación de la población afrocolombiana desplazada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Principio rector de los desplazamientos internos No. 23</li> <li>■ Comisión de Derechos Humanos: 2004. Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Constitución Política, arts. 44 y 67</li> <li>■ Ley 387 de 1997, arts. 19.9, 19.10 y 19.11</li> <li>■ Carta de Derechos Básicos de toda persona que ha sido víctima del desplazamiento forzado interno, num. 7</li> <li>■ Corte Constitucional, Auto 109 de 2007, M.P.: Manuel José Cepeda</li> <li>■ Corte Constitucional, Auto 116 de 2008, M.P.: Manuel José Cepeda</li> <li>■ Procuraduría General de la Nación, "Informe de resultado del ejercicio de seguimiento y control preventivos sobre la garantía del derecho a la educación de la población desplazada", julio de 2007</li> </ul>
<p>Garantizar el derecho a las familias afrocolombianas desplazadas a la reunificación familiar y al respeto por la vida y la intimidad familiar.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Principio rector de los desplazamientos internos No. 17</li> <li>■ Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, Principio No. 6</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Constitución Política, arts. 5, 15, 42 y 44</li> <li>■ Ley 387 de 1997, art. 2.4</li> <li>■ Corte Constitucional, Auto 109 de 2007, M.P.: Manuel José Cepeda</li> <li>■ Corte Constitucional, Auto 233 de 2007, M.P.: Manuel José Cepeda</li> </ul>

\*\*\*\* Observaciones a Colombia del CDESC incluidas en el informe E/C.12/7/Add.74 del 6 de diciembre 2001.

OBLIGACIÓN	FUENTES INTERNACIONALES	FUENTES NACIONALES PRINCIPALES
<p>Brindar asistencia humanitaria culturalmente adecuada y oportuna a la población afrocolombiana en situación de desplazamiento, y permitir a los desplazados solicitar y recibir ayuda humanitaria.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Principios rectores de los desplazamientos internos No. 3 y 24</li> <li>■ Conclusión No. 75 (XLV) del Comité Ejecutivo de ACNUHR sobre personas internamente desplazadas</li> <li>■ Recomendaciones a Colombia del Representante del Secretario General sobre los derechos de los desplazados internos, en el informe presentado a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 1994</li> <li>■ Recomendaciones a Colombia del Representante del Secretario General sobre los derechos de los desplazados internos, en el informe presentado a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2000</li> <li>■ Recomendaciones a Colombia del Representante del Secretario General sobre los derechos de los desplazados internos, en el informe presentado al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2007</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ley 387 de 1997, arts. 2.6 y 15</li> <li>■ Carta de Derechos Básicos de toda persona que ha sido víctima del desplazamiento forzado interno, num. 3</li> <li>■ Decreto 250 de 2005, "Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones", Objetivos específicos, num. 8</li> <li>■ Decreto 2569 de 2000, "Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones", arts. 17 a 24</li> <li>■ Corte Constitucional, Auto 177 de 2005, M.P.: Manuel José Cepeda</li> <li>■ Corte Constitucional, Auto 109 de 2007, M.P.: Manuel José Cepeda</li> <li>■ Corte Constitucional, Auto 233 de 2007, M.P.: Manuel José Cepeda</li> <li>■ Corte Constitucional, Auto 116 de 2008, M.P.: Manuel José Cepeda</li> </ul>
<p>Tomar medidas y acciones a mediano y largo plazo, tendientes a garantizar la estabilización socioeconómica de la población afrocolombiana en situación de desplazamiento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Principios rectores de los desplazamientos internos No. 28 y 29</li> <li>■ Recomendaciones a Colombia del Representante del Secretario General sobre los derechos de los desplazados internos, en el informe presentado a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2000</li> <li>■ Recomendaciones a Colombia del Representante del Secretario General sobre los derechos de los desplazados internos, en el informe presentado al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2007</li> <li>■ Observaciones a Colombia del CDESC de 2001</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ley 387 de 1997, arts. 16, 17 y 19.2</li> <li>■ Decreto 250 de 2005, "Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones", Objetivos específicos, num. 8</li> <li>■ Decreto 2569 de 2000, "Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones", arts. 17 a 24</li> <li>■ Corte Constitucional, Auto 109 de 2007, M.P.: Manuel José Cepeda</li> <li>■ Corte Constitucional, Auto 233 de 2007, M.P.: Manuel José Cepeda</li> <li>■ Corte Constitucional, Auto 116 de 2008, M.P.: Manuel José Cepeda</li> </ul>
<p>Garantizar el derecho al reconocimiento de la persona jurídica de la población desplazada, facilitar la expedición de nuevos documentos de identidad perdidos, necesarios para el</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Principio rector de los desplazamientos internos No. 20</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Constitución Política, art. 14</li> </ul>

<p>disfrute y ejercicio de todos los derechos legítimos como ciudadanos de los desplazados, sin imponer condiciones irracionales como el regreso al lugar de residencia habitual.</p>	<p>Garantizar el derecho de la población afrocolombiana que ha sido víctima de desplazamiento forzado a la verdad, justicia y reparación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Recomendaciones a Colombia del Representante del Secretario General sobre los derechos de los desplazados internos, en el informe presentado al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2007</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Carta de Derechos Básicos de toda persona que ha sido víctima del desplazamiento forzado interno, num. 1</li> <li>■ Ley 975 de 2005, "Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios"</li> <li>■ Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004</li> <li>■ Corte Constitucional, Sentencia C-370 de 2006, M.P.: Manuel José Cepeda</li> <li>■ Corte Constitucional, Auto 109 de 2007, M.P.: Manuel José Cepeda</li> <li>■ Corte Constitucional, Auto 233 de 2007, M.P.: Manuel José Cepeda</li> <li>■ Corte Constitucional, Auto 116 de 2008, M.P.: Manuel José Cepeda</li> </ul>
<b>DERECHO AL TERRITORIO</b>			
<p>Proteger la propiedad de los territorios ancestrales de las comunidades afrocolombianas, sus formas colectivas de propiedad, prácticas tradicionales de producción y organización interna.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Convenio 169 de la OIT, arts. 13-19</li> <li>■ Principios rectores de los desplazamientos internos No. 9, 21 y 29</li> <li>■ Declaración de Durban, pars. 34, 52, 54, 65</li> <li>■ Programa de Acción de Durban, pars. 13 y 172</li> <li>■ Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, Principio No. 15</li> <li>■ Observaciones del CERD a Colombia de 1996</li> <li>■ Observaciones del CERD a Colombia de 1999</li> <li>■ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 4, artículo 1.1, 6º período de sesiones, doc. E/1991/23.1991</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Constitución Política, arts. 7 y 55</li> <li>■ Ley 70 de 1993</li> <li>■ Ley 387 de 1997, art. 28</li> <li>■ Decreto 2007 de 2001, arts. 1 y siguientes</li> <li>■ Corte Constitucional, Sentencia T-821 de 2007, M.P.: Catalina Botero Marino</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Recomendaciones a Colombia del Representante del Secretario General sobre los derechos de los desplazados internos, en el informe presentado al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2007</li> </ul>		

OBLIGACIÓN	FUENTES INTERNACIONALES	FUENTES NACIONALES PRINCIPALES
<p>Establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país, asegurando siempre la garantía del derecho a la libre escogencia del lugar de residencia de la población desplazada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Principios rectores de los desplazamientos internos No. 14 y 28</li> <li>■ Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas No. 9 y 10</li> <li>■ Declaración de Durban, párs. 54 y 65</li> <li>■ Observaciones del CERD a Colombia de 1999</li> <li>■ Recomendaciones a Colombia del Representante del Secretario General sobre los derechos de los desplazados internos, en el informe presentado a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2000</li> <li>■ Recomendaciones a Colombia del Representante del Secretario General sobre los derechos de los desplazados internos, en el informe presentado al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2007</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ley 387 de 1997, arts. 2.6, 10.6 y 16</li> <li>■ Carta de Derechos Básicos de toda persona que ha sido víctima del desplazamiento forzado interno, num. 5</li> <li>■ Decreto 250 de 2005, "Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones", inc. 3, num. 5.3.4.2</li> <li>■ Decreto 2007 de 2001, arts. 1 y siguientes</li> <li>■ Corte Constitucional, Sentencia T-821 de 2007, M.P.: Catalina Botero Marino</li> </ul>
<p>Prestar asistencia a la población desplazada que haya regresado o se haya reasentado en otra parte para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. De no ser posible la restitución, indemnizar o reparar de manera justa a las personas afrocolombianas desplazadas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Principio rector de los desplazamientos internos No. 29</li> <li>■ Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas No. 2, 21</li> <li>■ Recomendaciones a Colombia del Representante del Secretario General sobre los derechos de los desplazados internos, en el informe presentado al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2007</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ley 387 de 1997, art. 27</li> <li>■ Carta de Derechos Básicos de toda persona que ha sido víctima del desplazamiento forzado interno, num. 9</li> <li>■ Decreto 250 de 2005, "Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones"</li> </ul>
<b>DERECHO A LA CONSULTA PREVIA</b>		
<p>Garantizar el derecho a la consulta previa, que es el derecho fundamental de los grupos étnicos a participar en las decisiones que les afectan, de manera libre, previa e informada, con miras a obtener su consentimiento. El objetivo esencial del derecho a la consulta previa es garantizar el respeto a la integridad cultural de los pueblos y comunidades.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Convenio 169 de la OIT</li> <li>■ Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, art. 2, num. 2</li> <li>■ Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Constitución Política de Colombia, arts. 40 y 330</li> <li>■ Ley 70 de 1993</li> <li>■ Ley 99 de 1993</li> <li>■ Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD), Acuerdo 02 de 2005, "Por el cual se</li> </ul>

	<p>refugiados y las personas desplazadas, Principio No. 14</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Observaciones del CERD a Colombia de 1999</li> <li>■ Recomendaciones a Colombia del Representante del Secretario General sobre los derechos de los desplazados internos, en el informe presentado al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2007</li> </ul>	<p>definen los criterios de participación de las Organizaciones de Población Desplazada", arts. 1 a 3</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Corte Constitucional, Sentencia SU-039 de 1997, M.P.: Antonio Barrera Carbonell</li> <li>■ Corte Constitucional, Sentencia T-737 de 2005, M.P.: Álvaro Tafur Galvis</li> <li>■ Corte Constitucional, Sentencia C-030 de 2008</li> </ul>
<b>ESTADÍSTICAS E INFORMACIÓN SOBRE LA POBLACIÓN DESPLAZADA</b>		
<p>Producir información sobre el desplazamiento con inclusión de la variable étnico-racial, así como recoger, recopilar, analizar, difundir y publicar datos estadísticos fidedignos a nivel nacional y local que incluyan la variable étnico-racial, y tomar todas las medidas necesarias para evaluar periódicamente la situación de los individuos y los grupos que son víctimas de racismo y discriminación racial que se encuentran en situación de desplazamiento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Programa de Acción de Durban, pars. 92 a 98 y 100</li> <li>■ Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, Principio No. 15</li> <li>■ Observaciones del CERD a Colombia de 1996</li> <li>■ Recomendaciones a Colombia del Representante del Secretario General sobre los derechos de los desplazados internos, en el informe presentado al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2007</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ley 387 de 1997, arts. 11 a 13</li> <li>■ Decreto 2569 de 2000, "Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones", arts. 4 y siguientes</li> <li>■ Carta de Derechos Básicos de toda persona que ha sido víctima del desplazamiento forzado interno, num. 6</li> <li>■ Conpes 2924 de 1997</li> <li>■ Conpes 3057 de 1999</li> <li>■ Conpes 3400 de 2005</li> <li>■ Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004</li> <li>■ Corte Constitucional, Auto 218 de 2006, M.P.: Manuel José Cepeda</li> <li>■ Corte Constitucional, Auto 109 de 2007, M.P.: Manuel José Cepeda</li> <li>■ Corte Constitucional, Auto 233 de 2007, M.P.: Manuel José Cepeda</li> </ul>
<p>Construir indicadores acordes con las necesidades y características de la población afrocolombiana víctima del desplazamiento, que permitan elaborar diagnósticos y diseñar medidas de política pública para mejorar la situación de dicha población en todos los aspectos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Programa de Acción de Durban, pars. 92 a 98 y 100</li> <li>■ Observaciones del CERD a Colombia de 1996</li> <li>■ Recomendaciones a Colombia del Representante del Secretario General sobre los derechos de los desplazados internos, en el informe presentado al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2007</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Conpes 3057 de 1999</li> <li>■ Conpes 3400 de 2005</li> <li>■ Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004</li> <li>■ Corte Constitucional, Auto 109 de 2007, M.P.: Manuel José Cepeda</li> <li>■ Corte Constitucional, Auto 233 de 2007, M.P.: Manuel José Cepeda</li> <li>■ Corte Constitucional, Auto 116 de 2008, M.P.: Manuel José Cepeda</li> </ul>

- el derecho al acceso a una vivienda digna y adecuada<sup>15</sup>
- el derecho de todas las personas desplazadas menores de 15 años a la educación<sup>16</sup>

Para proteger estos derechos, el Estado debe diseñar e implementar una política pública para la atención a la población desplazada. Dicha política debe incluir dos componentes fundamentales: la *atención humanitaria de emergencia* y la *estabilización socioeconómica*. La atención de emergencia debe satisfacer su derecho a una subsistencia mínima, como expresión del derecho fundamental al mínimo vital. La Corte Constitucional ha establecido que tal ayuda comprende como mínimo la alimentación esencial y el agua potable, el alojamiento y vivienda básicos, el vestido adecuado, y los servicios médicos y sanitarios esenciales (Corte Constitucional 2004).<sup>17</sup>

Los programas de estabilización socioeconómica deben garantizar a los desplazados la generación autónoma de ingresos. A este respecto, la Corte estableció que el Estado está en la obligación de garantizar el derecho de la población desplazada a “que se identifiquen, con su plena participación, las circunstancias específicas de su situación personal y familiar para definir, mientras no retorne a su lugar de origen, cómo puede trabajar con miras a generar ingresos que le permitan vivir digna y autónomamente” (Corte Constitucional 2004).<sup>18</sup> Durante la etapa de estabilización socioeconómica de la población que es víctima del desplazamiento forzado, el Estado tiene además el deber de brindarle la opción de retornar a su lugar de origen o de reubicarse en otro lugar, de manera voluntaria, y siempre en condiciones de seguridad y dignidad.<sup>19</sup>

La política pública debe incluir además un componente de *prevención del desplazamiento*, que garantice el derecho de la población que está en riesgo de ser víctima del desplazamiento forzado a la protección y seguridad personal.<sup>20</sup> Los afrocolombianos, en cuanto minoría étnica, tienen además un derecho especial de protección contra el desplazamiento, dado el apego especial a su tierra, el cual, como

---

1994, Consejo DH 2007); Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 4 (Derecho a una Vivienda Adecuada) (CDESC 1991).

15 CP, art. 51, Principio Deng No. 18; el deber de garantía del derecho a la vivienda de la población desplazada también está incluido en los “Principios sobre la restitución de las viviendas y del patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas” de las Naciones Unidas. Estos principios fueron presentados por el Relator Especial sobre la restitución de viviendas y de patrimonio con motivo del regreso de los refugiados y desplazados internos, Sr. Paulo Sérgio Pinheiro, a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que los adoptó en junio de 2005. Por eso en adelante nos referimos a ellos como “Principios Pinheiro”. Véase también las Recomendaciones a Colombia del Representante del Secretario General sobre los derechos de los desplazados internos, en el informe presentado al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 2007 (Consejo DH 2007) y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 4 (Derecho a una Vivienda Adecuada) (CDESC 1991).

16 CP, art. 44; Ley 387 de 1997, art. 19, num. 9, 10 y 11; Principio Deng No. 23.

17 CP, arts. 49, 44, 50; Principios Deng No. 18, 19 y 24 a 27; Principio Pinheiro No. 8.

18 Principios Deng 1, 3, 4, 11 y 18.

19 Ley 387 de 1997, art. 2, num. 6, art. 10 num. 6, y 16; Principios Deng No. 14 y 28; Principios Pinheiro No. 9 y 10; Declaración de Durban No. 54 y 65. Véase también las Observaciones del CEDR a Colombia de 1999 (CEDR 1999), y las Recomendaciones a Colombia del Representante del Secretario General sobre los derechos de los desplazados internos, en el informe presentado al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 2000 y 2007 (CDH 2000, Consejo DH 2007).

20 Principios Deng No. 5, 6; Principio Pinheiro No. 5.

veremos más adelante, se traduce en la obligación específica del Estado de tomar medidas en este sentido.<sup>21</sup>

Finalmente, según lo establecido por la Corte Constitucional en el Auto 116 de 2008, el Estado, además, tiene obligaciones relacionadas con las garantías de *verdad, justicia, reparación y no repetición* para las víctimas del desplazamiento. En la misma decisión, la Corte adoptó explícitamente el enfoque diferencial como uno de los deberes centrales del Estado en este tema e incorporó indicadores para medir su cumplimiento (Restrepo 2009).

### Desplazamiento y derecho al territorio

Parte esencial del reconocimiento del enfoque diferencial es la garantía de los derechos especiales de las comunidades afrocolombianas como grupo étnico. Las comunidades afrocolombianas son titulares del *derecho especial al territorio*. Este es uno de los derechos étnicos más afectados por el desplazamiento forzado. A pesar de que en muchos casos las comunidades tienen títulos legales de propiedad, el desplazamiento forzado afecta directamente el goce real de dicho título y, con ello, la posibilidad de ejercer sus prácticas culturales.

El derecho al territorio tiene connotaciones específicas para las comunidades negras. En primer lugar, implica la protección de sus territorios ancestrales, sus formas colectivas de propiedad, prácticas tradicionales de producción y organización interna.<sup>22</sup> En cumplimiento de esta obligación y en virtud de la Ley 70 de 1993, el Estado colombiano debe otorgar títulos colectivos de propiedad sobre sus territorios ancestrales a las comunidades afrocolombianas, y reconocer los derechos de uso y administración sobre ellos.

La segunda connotación del derecho al territorio supone que el Estado debe abstenerse de ejercer coerción para lograr que la población desplazada retorne a las tierras o se ubique en otras diferentes, y de promover el retorno cuando éste implique un riesgo para la población. A la inversa, debe abstenerse de impedir el retorno de la población desplazada a sus territorios cuando esa sea su voluntad. Tiene además el deber de informar de manera clara, precisa y oportuna sobre las condiciones del retorno, así como sobre los riesgos y peligros de éste.<sup>23</sup>

En tercer lugar, el derecho al territorio de la población afrocolombiana desplazada implica tomar las medidas de reparación por haber sido despojada. El Es-

---

21 Principio Deng No. 9.

22 Convenio No. 169 de la OIT, arts. 13 a 19; Principios Deng No. 9, 21 y 29; Declaración de Durban, pars. 34, 52, 54 y 65; Programa de Acción de Durban, pars. 13 y 172; Principio Pinheiro No. 15. La protección del derecho a la tierra de la población afrocolombiana hace parte de las observaciones y recomendaciones hechas a Colombia por varias instancias internacionales, entre ellas, las Observaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR) a Colombia 1996 y 1999 (CEDR 1996, 1999); la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC 1991); y las Recomendaciones a Colombia del Representante del Secretario General sobre los derechos de los desplazados internos, en el informe presentado al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 2007 (Consejo DH 2007).

23 Principios Deng No. 14 y 28; Principios Pinheiro No. 9 y 10; Declaración de Durban, pars. 54 y 65; CEDR 1999; CDH 2000, Consejo DH 2007. Este deber del Estado está incorporado en la legislación nacional en la Ley 387 de 1997, arts. 2.6, 10.6 y 16, en la Carta de Derechos Básicos de toda persona que ha sido víctima del desplazamiento forzado interno (num. 5), y en los decretos 250 de 2005 y 2007 de 2001.

tado debe prestar asistencia para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonó o de las que fue despojada al momento del desplazamiento. De no ser posible la restitución, el Estado debe indemnizar o reparar de manera justa a las personas afrocolombianas desplazadas, de manera acorde con su identidad étnica y cultural.<sup>24</sup>

Finalmente, la violación del derecho al territorio se encuentra estrechamente ligada con el derecho fundamental a la consulta previa<sup>25</sup> de que son titulares, cuyo propósito es el respeto y la garantía de su derecho a la autodeterminación, así como de la integridad étnica, cultural, social y económica de la población afrocolombiana (Corte Constitucional, 1997).

### Producción de información diferencial y construcción de indicadores

El Estado colombiano tiene la obligación de producir información y diagnósticos sobre la población desplazada que incluya la variable étnico-racial. Esta obligación se explica por el hecho de que la existencia de información fidedigna sobre la situación real de la población afrocolombiana desplazada, hace posible un diagnóstico detallado que permita el diseño y puesta en práctica de acciones, políticas y programas para la atención y prevención del desplazamiento de la gente negra en Colombia.<sup>26</sup> El Estado debe recoger, recopilar, analizar, difundir y publicar datos fidedignos a nivel nacional y local que incluyan la variable étnico-racial. Con base en estos datos, el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para evaluar la situación de los individuos y grupos víctimas del racismo y la discriminación racial que se encuentran en situación de desplazamiento.

Para lograr ese objetivo, el Estado colombiano tiene el deber adicional de construir indicadores de seguimiento y control a las políticas públicas relacionadas con la atención y prevención del desplazamiento. Estos indicadores, como todos los componentes de la política pública, deben contar con un enfoque diferencial incluyente, que permita medir el nivel de satisfacción de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente que es o puede ser víctima del desplazamiento forzado.<sup>27</sup>

---

24 Principio Deng No. 29; Principios Pinheiro No. 2 y 21; Recomendaciones a Colombia del Representante del Secretario General sobre los derechos de los desplazados internos, en el informe presentado a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 2007 (Consejo DH 2007).

25 Convenio No. 169 de la OIT, arts. 6 y 15; Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, art. 2, num. 2; Principio Pinheiro No. 14; Observaciones del CEDR a Colombia de 1999 (CEDR 1999); Recomendaciones a Colombia del Representante del Secretario General sobre los derechos de los desplazados internos, en el informe presentado al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 2007 (Consejo DH 2007).

26 Programa de Acción de Durban, pars. 92 a 98 y 100; Principio Pinheiro No. 15; Observaciones del CEDR a Colombia de 1996 (CEDR 1996); Recomendaciones a Colombia del Representante del Secretario General sobre los derechos de los desplazados internos, en el informe presentado a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 2007 (Consejo DH 2007).

27 Programa de Acción de Durban, pars. 92 a 98 y 100; Observaciones del CEDR a Colombia de 1996 (CEDR 1996); Recomendaciones a Colombia del Representante del Secretario General sobre los derechos de los desplazados internos, en el informe presentado a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 2007 (Consejo DH 2007). A nivel nacional, este compromiso ha sido retomado con especial atención por la Corte Constitucional en su Sentencia T-025 de 2004, y en los Autos 218 y 266 de 2006, 109 y 233 de 2007 (Corte Constitucional 2004, 2006, 2006a, 2007 y 2007a).

Con base en este recorrido panorámico de las obligaciones del Estado en relación con la población desplazada en general, y la población afrocolombiana desplazada en particular, en las siguientes secciones se examinan las actuaciones del Estado frente estos compromisos. En la sección 2, el análisis tomará en cuenta cada una de las dimensiones de atención y protección a la población afrocolombiana desplazada, y la inclusión o no del enfoque diferenciado por parte del Estado. La sección 3 se ocupa del derecho especial al territorio de la población afrocolombiana desplazada, y de los límites y avances de la política pública tendiente a garantizar este derecho. Al final, en la sección 4, se presentan algunas conclusiones y recomendaciones al Estado colombiano para mejorar la situación de los afrocolombianos víctimas del desplazamiento forzado.

## **El desplazamiento y las políticas para la población afrocolombiana**

Esta sección se ocupa de analizar el cumplimiento de los compromisos del Estado colombiano en relación con la inclusión de una perspectiva diferenciada en la atención que brinda a la población afrocolombiana víctima del desplazamiento forzado. Para ello, nos ocupamos en primer lugar del compromiso de producir información fidedigna con inclusión de la variable étnico-racial y la construcción de indicadores con un enfoque diferenciado a partir de la información recolectada. En segundo lugar examinaremos la inclusión del enfoque diferencial en la garantía de los mínimos esenciales de los derechos fundamentales de la población desplazada, así como en la asistencia humanitaria que recibe por parte del Estado. Finalmente, la sección se detiene en la obligación de tomar medidas para la estabilización socioeconómica de la población afrocolombiana desplazada.

### **Producción de información con inclusión de la variable étnico-racial y construcción de indicadores**

El deber del Estado de recoger, recopilar, analizar, difundir y publicar datos estadísticos fidedignos a nivel local y nacional sobre el desplazamiento forzado incluyendo la variable étnico-racial es la condición fundamental para el diseño e implementación de una política pública de atención al desplazamiento con enfoque diferencial. Como se verá más adelante, la producción de información para la construcción de un diagnóstico detallado de la situación de la población afrocolombiana en situación de desplazamiento ha sido uno de los campos en que el Estado colombiano ha realizado algunos esfuerzos; no obstante, aún quedan tareas pendientes para la realización de un diagnóstico incluyente y detallado.

El trabajo del Estado en la construcción de indicadores de seguimiento a la política pública actual de atención a la población desplazada que incluya la variable étnico-racial ha logrado un avance menor. A este respecto, aún hace falta que la batería de indicadores permita hacer seguimiento a la política pública de atención a los grupos étnicos víctimas del desplazamiento forzado y al nivel de goce de los derechos fundamentales de esta población.

El Estado colombiano se comprometió, en el Programa de Acción de Durban, a producir información fidedigna a nivel nacional y local que permita construir luego una serie de indicadores destinados a evaluar periódicamente la situación de

las personas y grupos de personas que sean víctimas de discriminación racial. De acuerdo con el Programa de Acción, los Estados deben llevar a cabo estudios con enfoque diferenciado y adoptar

un objetivo integral y un criterio a largo plazo respecto de todas las etapas y aspectos de la migración, que aborden de forma eficaz tanto sus causas como manifestaciones; estos estudios y criterios deben prestar especial atención a las causas profundas de las corrientes migratorias, tales como la falta de pleno disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales y los efectos de la globalización económica sobre las tendencias migratorias.<sup>28</sup>

A nivel nacional, este compromiso ha sido incorporado por la Ley 387 de 1997 sobre el desplazamiento forzado (arts. 11 a 13) y por varios documentos Conpes de política pública relacionados con el tema del desplazamiento (DNP 1997, 1999, 2005). La Corte Constitucional ha reiterado a su vez este compromiso estatal en su Sentencia T-025 de 2004 y en varios de los autos de seguimiento a dicha sentencia (Corte Constitucional 2004, 2007a, 2007b, 2008). El Tribunal ha sido recalcitrante en ordenar la recolección de información y la creación de indicadores de seguimiento a las políticas de atención a la población desplazada, respecto de la cual declaró el estado de cosas inconstitucional en la mencionada sentencia.

En esta sección veremos los avances y las carencias de las actuaciones del Estado colombiano en relación con estos dos temas: la producción de información y la construcción de indicadores con inclusión de la variable étnico-racial.

La recolección de la información: avances y tareas pendientes

El Observatorio de Discriminación Racial (ODR) constató dos avances del Estado colombiano en esta tarea: uno es la modificación del sistema de recolección de información sobre la población desplazada; otro, el sistema de conteo del censo de 2005.

*El sistema de recolección de información*

El primer avance es la creación de la Red Nacional de Información para la Atención de la Población Desplazada, establecida por la Ley 387 de 1997. La red de información tiene como propósito garantizar que el sistema de atención a la población desplazada pueda identificar y diagnosticar las situaciones que obligan al desplazamiento, y caracterizar a la población desplazada para formular alternativas de atención a dicha población.<sup>29</sup>

La recopilación de la información se hace a través del Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD), gestionado por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social).<sup>30</sup> Este sistema es la fuente de información del Registro Único de Población Desplazada (RUPD), que es la base de datos del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), también coordinado por Acción Social<sup>31</sup> (Acción Social 2007). El

---

28 Programa de Acción de Durban, par. 96; véase también Principio Pinheiro No. 15.

29 Ley 387 de 1997, arts. 11, 12 y 13.

30 El SIPOD reemplazó desde junio de 2006 al antiguo sistema de recolección de información SUR (Sistema Único de Registro), como una versión ampliada y mejorada que permite soportar la recolección de datos del Registro Único de Población Desplazada (RUPD) (Acción Social 2008).

31 El SNAIPD fue creado también por la Ley 397 de 1997 (arts. 4 y ss.), con el objetivo de atender de

RUPD debería servirle al Estado como herramienta para identificar a la población desplazada y sus características, mantener la información actualizada, y con base en ella realizar el seguimiento a los servicios de atención que presta a esta población.<sup>32</sup>

El SIPOD representa un avance en el proceso de caracterización de la población desplazada en Colombia, en particular porque incluye nuevas variables, entre ellas la étnico-racial. Esta característica permite que la información consultada revele rasgos específicos de la población afrocolombiana desplazada en el país.

*La población afrocolombiana desplazada por causas distintas al conflicto (como las fumigaciones de cultivos ilícitos o los megaproyectos), y la que es desplazada dentro de su propio territorio colectivo, está excluida del sistema nacional de registro de la población desplazada.*

De acuerdo con estos datos, de los desplazados individuales, el 35,6% son afrocolombianos. Entre quienes se desplazaron masivamente, el 63% son afrocolombianos. Los datos también muestran que del total de personas en situación de desplazamiento, el 19,9% son mujeres afrocolombianas, y el 18,7% hombres afrocolombianos. En términos de hogares desplazados, según esta información, el 36% son afrodescendientes.<sup>33</sup>

Hay que resaltar que los datos de los que se obtiene esta caracterización son limitados. De acuerdo con la información publicada por Acción Social, el 75,8% del total de personas incluidas en el RUPD no saben o no responden a la pregunta sobre la pertenencia étnica, y para el 4,9% de los inscritos la información no está disponible. Esto implica que, en términos absolutos, sólo hay información respecto de la pertenencia étnica de 540.373 personas.<sup>34</sup>

Adicionalmente, los datos publicados por Acción Social incluyen información sobre la población desplazada en general, en lo referente al sexo, la edad, la discapacidad, el nivel escolar, el autor del desplazamiento, el tipo de migración (intra-municipal o intermunicipal), tipo de desplazamiento (individual o masivo), tasa de inclusión en el RUPD, y la entidad que llenó el registro. De estas variables, sin embargo, sólo las de sexo, edad y tipo de desplazamiento están cruzadas con la variable étnico-racial (Acción Social 2008). Por ello, no es posible, a partir de la información publicada, obtener, por ejemplo, la proporción de afrocolombianos que se desplazaron dentro de un mismo municipio o que cambiaron de municipio al desplazarse, ni la tasa de inclusión de los afrocolombianos con relación a la de los mestizos. La falta de publicación de este tipo de estadísticas resulta inexplicable, dada la importancia del tema y los datos que tiene a su disposición Acción Social, que le permiten difundir las cifras consolidadas que sí están publicadas.<sup>35</sup>

Esta es una iniciativa positiva del Estado, que tiene la vocación de hacer una caracterización de la población desplazada con inclusión de la variable de pertenencia étnica. En efecto, es de destacar que el SIPOD ha implicado avances considera-

---

manera integral a la población desplazada, y de integrar los esfuerzos públicos y privados para lograrlo.

32 Decreto 2569 de 2000, art. 4.

33 ODR con datos de Acción Social (2008).

34 *Ibíd.*

35 El ODR solicitó a Acción Social que suministrara la información sobre las características del desplazamiento de las minorías étnicas que aún no está publicada en la base de datos disponible en Internet. A la fecha del cierre de esta edición, el ODR aún no ha recibido respuesta por parte de la institución.

bles frente a sus antecesores, el Sistema Único de Registro (SUR) y el SUR WEB, también gestionados por Acción Social, que presentaban varias falencias importantes (Consejo DH 2007).

Sin embargo, este sistema de registro de la población desplazada ha sido controvertido. En efecto, si bien el SIPOD constituye un avance, tiene limitaciones importantes que deben ser resueltas. Resaltan seis tipos de limitaciones graves: a) la inadecuación del formulario de inscripción; b) la interpretación restrictiva de las normas que establecen los criterios de inclusión de la población desplazada al sistema; c) las restricciones temporales para dicha inclusión; d) el hecho de que la inclusión en el registro obre como condición necesaria para recibir las ayudas del Estado; e) las dificultades burocráticas que presenta el sistema; y f) el subregistro de la población desplazada, al que contribuyen todas las limitaciones anteriores. Veamos brevemente cada una de ellas.

- a) *Inadecuación del formulario de inscripción:* Cuando una persona se presenta ante las autoridades para declarar su condición de desplazada, debe llenar un formulario en el que se consignan las características sociales y demográficas de los hogares desplazados, así como las características del desplazamiento. Este formulario es la fuente de información que proporciona los datos del RUPD. La información sobre la pertenencia étnica es sin embargo una de las más incompletas en la base de datos del RUPD. En la información publicada por Acción Social (agencia encargada de coordinar el SIPOD), se puede constatar que casi en todas las cifras que incluyen la variable étnico-racial, cerca del 75% de los datos corresponden a las categorías “no sabe/no responde” o “no disponibles”. Esto quiere decir que los datos sobre la caracterización étnica de la población desplazada se toman sólo contando al 15% de los inscritos en la base de datos. La razón para que esto ocurra es la inadecuación del formulario de inscripción. Tal como lo expone la Corte Constitucional en su Auto 005 de 2009, en el formulario hay sólo una pregunta que tiene que ver con la etnia, y simplemente pregunta si la persona pertenece a una minoría étnica, sin dar la oportunidad para estipular a cuál. Así, las personas desplazadas pueden responder a la pregunta incluyendo además su etnia respectiva por iniciativa propia, pero la pregunta no incluye una lista de los grupos étnicos posibles (por ejemplo, afrocolombiano, negro, palenquero, raizal, mestizo, indígena, rom). Esto explicaría que en el 75% de los casos, las personas no respondan a la pregunta, o manifiesten no conocer la respuesta, o incluso que la información no esté disponible. Como consecuencia, el sistema ha fallado en incluir a los afrocolombianos desplazados en sus cuentas de manera fidedigna, y “es muy difícil obtener un fiel relato de la magnitud del problema y de la crisis humanitaria que enfrenta esta población” (Corte Constitucional 2009).
- b) *Interpretación restrictiva de las normas de valoración:* Para ser incluidas dentro del RUPD, las personas deben realizar una declaración frente a las autoridades públicas<sup>36</sup> sobre su condición de desplazamiento. Esta decla-

---

36 La declaración puede ser realizada en los despachos de la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales o distritales, o cualquier despacho judicial (Decreto 2569 de 2000, art. 2).

ración es luego valorada por un funcionario público, de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley para el efecto. El funcionario decide si las personas o grupo familiar recibe la calificación de “incluido” o “no incluido” en el RUPD (Decreto 2569 de 2000). Así, quedan incluidos en el registro solamente los declarantes que hayan sido desplazados en el sentido del artículo 1° de la Ley 387 de 1997, es decir, las personas cuya vida, seguridad o integridad han sido amenazadas por circunstancias derivadas del conflicto armado interno. Todas las personas que hayan sido desplazadas por causas que, de acuerdo con el criterio del funcionario encargado de la valoración, no coinciden con la descripción, quedan excluidas del registro y, por lo tanto, no califican como desplazados internos.

Varias fuentes coinciden en que los funcionarios que hacen la valoración suelen interpretar este criterio de inclusión de manera restrictiva. Esta definición de persona desplazada es además más limitada que la de los Principios rectores sobre el desplazamiento interno (Principios Deng). Así lo señaló el Representante Especial del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Sr. Walter Kälin, en su visita a Colombia en 2007 (Consejo DH 2007). El Representante resaltó en su informe que este tipo de reconocimiento restringido excluye a las personas que fueron desplazadas por otros actores armados distintos a los “grupos armados ilegales”, como las Fuerzas Armadas, las bandas criminales organizadas o grupos paramilitares reconstituidos luego del proceso de desmovilización.<sup>37</sup> Quedan excluidos además todos los desplazados por fumigaciones de cultivos ilícitos, megaproyectos agroindustriales y desastres naturales (causados o no por el ser humano). Como veremos, muchos afrocolombianos han sido desplazados por fumigaciones y han quedado, por lo tanto, imposibilitados para recibir la condición de desplazados.

La anterior apreciación coincide con la de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado, cuyo séptimo informe presentado a la Corte Constitucional resaltó que el proceso de valoración excluye a este tipo de población cuyo desplazamiento no está directamente relacionado con el conflicto, de acuerdo con la interpretación del Gobierno. La Comisión denuncia, al igual que el Representante Especial, que los funcionarios se han abstenido de incluir la gran mayoría de los desplazamientos intraurbanos, intraveredales, y dentro de los resguardos y territorios colectivos de las comunidades negras, así como a las personas que afirman haber sido desplazadas por grupos paramilitares después del proceso de desmovilización de estas organizaciones armadas ilegales (Comisión de Seguimiento 2008). También da fe de esta situación la Procuraduría General de la Nación en su “Sexto Informe de Seguimiento a la Sentencia T-025” (Comisión de Seguimiento 2008). La Corte Constitucional, en su

---

37 En 2005, el Congreso aprobó la Ley 975 (“Ley de Justicia y Paz”), que reglamenta el proceso de desmovilización y reincorporación de miembros de grupos armados al margen de la ley. Desde entonces, al amparo de esta norma, los grupos paramilitares comenzaron procesos de desmovilización en varias partes del país.

Auto 005 de 2009, relata que, “dada la estrecha relación que establecen las comunidades afrodescendientes con sus territorios, predominan formas de desplazamiento intraurbanos e intraveredales de corta duración que rara vez son registrados, y es frecuente la ocurrencia de fenómenos de resistencia y confinamiento” (Corte Constitucional 2009).

- c) *Restricción temporal para la inclusión en el RUPD*: La segunda falencia importante del sistema es que excluye a todas las personas desplazadas que no hayan declarado su situación ante las autoridades transcurrido un año desde el momento de su desplazamiento. La negativa de los funcionarios de inscribir en el registro a personas cuya declaración sea “extemporánea” es el resultado de la interpretación restrictiva y errada del Decreto 2569 de 2000 (Comisión de Seguimiento 2008, Consejo DH 2007). De acuerdo con el artículo 8 de esta norma, la oportunidad para hacer la declaración es de un año luego del evento que provocó el desplazamiento. Con fundamento en este artículo, los funcionarios públicos rechazan la inscripción de cualquier persona que declare extemporáneamente, negándole así la condición de desplazado. No obstante, el artículo 18 del mismo decreto establece que las personas que declaren con posterioridad a un año después de ocurridos los hechos que motivaron el desplazamiento, tienen derecho “al acceso a los programas que con ocasión a la condición de desplazado preste el Estado en materia de retorno, reasentamiento o reubicación”.

El hecho de que por alguna circunstancia las personas desplazadas no hayan tenido oportunidad de hacer la declaración durante el año posterior a su desplazamiento, no puede constituirse en motivo para que les sea negada la condición de desplazado. Si bien es cierto que transcurrido un año puede no haber lugar a la atención humanitaria de emergencia que debe ser brindada por el Estado inmediatamente después del desplazamiento, esto no puede implicar la pérdida de todos los derechos que deben ser amparados por las políticas públicas para la población desplazada (Comisión de Seguimiento 2008, Consejo DH 2007).

- d) *La inscripción en el RUPD como condición necesaria para recibir ayudas del Estado*: El hecho de estar incluido en el RUPD constituye un requisito para ostentar la condición de desplazado frente al Estado y, por lo tanto, para poder recibir las ayudas estatales destinadas a esta población. Esta circunstancia, sumada a las limitaciones del sistema citadas anteriormente, hace que una gran proporción de las personas desplazadas de Colombia se queden sin la posibilidad de recibir asistencia y protección por parte del Estado a pesar de su condición (Consejo DH 2007). Esta situación es reprochable y constituye una falencia del sistema que debe ser corregida por el Estado, bien sea mediante un cambio en el sistema de valoración e inclusión de las personas en el registro de desplazados o mediante un cambio en las condiciones para recibir las ayudas.
- e) *Obstáculos burocráticos*: El sistema de registro y recolección de información tiene falencias burocráticas que se suman a los anteriores obstáculos que enfrenta la población desplazada (véase Guataquí 2009, Riveros 2009). Por un lado, el Representante Especial del Secretario General sobre los dere-

chos humanos de los desplazados internos resaltó la imprevisibilidad de los horarios de atención en las oficinas públicas que reciben las declaraciones, y las numerosas dificultades que las personas desplazadas encuentran para movilizarse hasta los lugares de atención (Consejo DH 2007). En su informe también expuso, en consonancia con los hallazgos de la Comisión de Seguimiento, que los funcionarios de las regiones reciben poca orientación desde la capital para la realización de su función y, en muchas ocasiones, están mal informados respecto del procedimiento a seguir; hay situaciones en que los formularios llegan incompletos y las declaraciones, por lo tanto, son rechazadas (Comisión de Seguimiento 2008, Consejo DH 2007).

En un informe reciente sobre la situación de la población desplazada en ocho ciudades de Colombia, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA) también denunciaron la actitud negativa y la poca sensibilidad de los funcionarios encargados de recibir las declaraciones de los desplazados

(CICR y PMA 2007). Relatan que la población desplazada reclama que el proceso tenga unas directrices diferenciadas bien definidas para la población afrocolombiana e indígena y que los funcionarios encargados tengan claridad al respecto (CICR y PMA 2007).

*En ocasiones, la población afrocolombiana desplazada es discriminada y maltratada por los funcionarios públicos encargados de la atención a la población en situación de desplazamiento.*

La Corte Constitucional, en el Auto 005 de 2009, también resalta el problema del maltrato de los funcionarios públicos a la población afrocolombiana. En esta providencia cita un testimonio: “[h]acia la población desplazada de nuestro municipio Tumaco, solo mira el maltrato de parte de los funcionarios, que gritan ofendiendo con palabras soeces causando trastornos psicológicos y físicos poniendo a la población en carreras para poder recibir un mercado y esto ha causado accidentes”.

f) *Subregistro de la población desplazada:* Todas estas deficiencias del sistema de recolección de información e inscripción de la población desplazada en el registro contribuyen al grave problema de subregistro (Guataquí 2009). De acuerdo con la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado, la diferencia entre la población desplazada inscrita y la no inscrita a nivel nacional puede llegar al 28% en la cantidad de hogares y al 34% en la cantidad de personas, con un amplio rango de variación por municipio (Comisión de Seguimiento 2007).

Según datos publicados por el CICR y el PMA, del total de personas desplazadas que han llegado a Bogotá, sólo el 25,3% están inscritas en el RUPD (CICR y PMA 2007). En esta ciudad, el 12,9% de las personas desplazadas son afrodescendientes.<sup>38</sup> En Cartagena, la cifra también es alarmante: sólo el 24,8% de los desplazados están inscritos en el RUPD y, por lo tanto, tienen derecho a recibir la asistencia del Estado (CICR y PMA 2007); allí, el 79,7% de la población desplazada es afrocolombiana.<sup>39</sup>

38 ODR con datos de Acción Social.

39 ODR con datos de Acción Social.

Las limitaciones del sistema se suman a su inadecuación para dar cuenta de varias situaciones específicas del desplazamiento, como lo ha resaltado la Corte Constitucional en su Auto 005 de 2009: en muchos casos, la población prefiere quedarse en su territorio como una forma de resistencia al desplazamiento y al destierro; en otros, la población se queda confinada dentro de su propio territorio colectivo; ocurren muchos desplazamientos de corta duración y retornos sin condiciones de seguridad. En ninguna de estas circunstancias, la población cuenta como desplazada dentro del sistema, a pesar de haber sido víctima del delito de desplazamiento forzado (Corte Constitucional 2009).

El problema de subregistro, al que contribuyen todas las limitaciones descritas anteriormente, hace que el sistema sea incompleto e inadecuado para ser usado como la herramienta principal que permite caracterizar a la población desplazada. Esto es especialmente importante cuando de la inclusión o no en el sistema depende la posibilidad de recibir asistencia y protección por parte del Estado. Una proporción muy alta de la población en situación de desplazamiento está actualmente excluida del sistema de ayudas, debido a los obstáculos que presenta dicho sistema de recolección y recopilación de la información.

Estas limitaciones del sistema para recolectar, recopilar y sistematizar la información, y luego atender a la población desplazada, se suman a la ausencia de un mecanismo que permita hacer una evaluación cualitativa de las necesidades sociales y culturales de la población desplazada perteneciente a las minorías étnicas, como la población afrocolombiana. Una herramienta de este estilo debe ser el complemento del sistema de recolección de información cuantitativa, de tal manera que la política de protección y asistencia a la población desplazada incluya un enfoque diferencial no sólo en la manera de analizar las cifras del desplazamiento sino en la de ofrecer la atención a la población desplazada. El Estado colombiano tiene el deber de garantizar que dicha atención sea cultural y socialmente adecuada a las necesidades particulares de la población afrodescendiente.

La Corte Constitucional, dentro del proceso de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, ha intentado desarrollar,

a través de varios autos, un lineamiento de política pública para que el sistema incluya este tipo de análisis cualitativo (Corte Constitucional 2006a, 2006b, 2007a, 2007b, 2008, 2009). Este proceso que procura adelantar la Corte, instando al Gobierno a tomar medidas en esa dirección, debe ser una constante dentro de la política pública gubernamental para la atención a la población desplazada (Rodríguez Garavito 2009a).

*Aún no es posible construir un diagnóstico detallado de la situación y necesidades específicas de la población afrocolombiana desplazada.*

Un sistema que combine datos cuantitativos y cualitativos sobre la situación y necesidades de la población afrocolombiana permitirá no sólo conocer características sobre su desplazamiento, como la composición del hogar, la dirección de los flujos migratorios, el nivel de escolaridad o las característi-

cas de morbilidad, sino identificar las necesidades culturales específicas del grupo poblacional. Así, además de establecerse la necesidad de un mayor acceso a servicios de salud y de una mejor calidad, o de un mayor nivel de escolarización, podría determinarse qué tipo de educación es la adecuada, y qué componentes de la salud son más importantes para esta población en particular, respetando de esta manera sus derechos a la diversidad étnica y cultural.

#### *La información del censo de 2005*

La segunda evidencia de avance que encontró el ODR está en el sistema de recolección, sistematización y análisis de información del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), entidad encargada de la gestión de la información censal en Colombia. La información recolectada en el censo de 2005, en el que se incluyó la pregunta relativa a la pertenencia étnica de la población censada,<sup>40</sup> también incluye información sobre las migraciones internas y sus motivos (DANE 2005). De esta manera es posible determinar cuántas personas afrocolombianas cambiaron de lugar de residencia y la razón para hacerlo, a la vez que se puede cruzar esta información con otro tipo de variables como el nivel de escolaridad, los días de ayuno que pasaron las personas en la semana del censo, algunos datos sobre mortalidad y morbilidad, el acceso a los servicios públicos, entre otras (DANE 2005).

El registro del censo de 2005 es más limitado que el SIPOD. Una de las razones es que la información sobre cambio de residencia se limita a los cinco años anteriores al censo, es decir que la información que se recopiló incluye los desplazamientos entre 2000 y 2005. Como el SIPOD, este sistema excluye a varios tipos de personas que fueron desplazadas antes del año 2000. La pregunta por los motivos del cambio de residencia incluye los riesgos para la vida, la integridad física y la seguridad ocasionados por el conflicto armado, así como la categoría “otras razones”, pero no incluye los megaproyectos o acciones relacionadas con la lucha contra el narcotráfico, por ejemplo (DANE 2005).

Ahora bien, este sistema resulta en otro sentido más incluyente que el sistema de conteo del SIPOD, en la medida en que la población que cuenta como “desplazada por amenazas contra su vida, integridad o seguridad causadas por la violencia y el conflicto armado” es toda la población que se autorreconoció como tal durante la realización del censo. No hay otro tipo de filtros realizados por los funcionarios que procesan la información, como sí sucede en el SIPOD. Esto hace que, aunque el rango de tiempo al que se limita el censo es menor que el que abarca el SIPOD, el criterio de categorización de la población desplazada sea mucho más flexible e incluyente.

El censo de 2005 también es un avance útil para la caracterización de la población desplazada afrocolombiana, que el ODR valora como herramienta de trabajo en construcción. Sin embargo, sigue siendo una base de datos limitada e incompleta, que no resulta idónea para construir un diagnóstico detallado de la situación y necesidades especiales de la población afrocolombiana desplazada.

---

40 La inclusión de la pregunta sobre la pertenencia étnica también presentó dificultades. Al respecto, véase el capítulo 2 sobre las cifras de la discriminación racial de este informe.

Finalmente, sobre estas dos iniciativas debe anotarse que se trata de dos sistemas de recolección, sistematización y análisis de datos que están separados y no proporcionan información comparable. Mientras que la base de datos del RUPD, construida a partir del SIPOD, presenta información actualizada hasta el presente y cuenta a todas las personas registradas como desplazadas en el país, la base de datos del censo cuenta sólo a las personas que se desplazaron entre 2000 y 2005, pero incluye a todas las personas que se reconocieron como desplazadas por la violencia. Cada uno de los sistemas tiene ventajas y limitaciones distintas, y cada uno tiene lugar para mejorar los métodos de recolección de la información y así producir diagnósticos más detallados e incluyentes de la situación de la población afrocolombiana que es o puede ser víctima del desplazamiento forzado.

*Tras cinco años de la declaratoria del estado de cosas inconstitucional sobre desplazamiento forzado, y once años de la promulgación de la ley sobre desplazamiento, no existen mecanismos de seguimiento a las políticas públicas que incluyan la variable étnico-racial.*

La producción de indicadores para el seguimiento y la evaluación de las políticas. Los avances en la producción de información relevante no se han traducido en la construcción de indicadores de cumplimiento con enfoque diferenciado por minoría étnica. Este vacío presenta dificultades considerables para el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas destinadas a la atención y prevención del desplazamiento forzado en el país.

Este compromiso ha sido objeto de especial atención por parte de la Corte Constitucional colombiana, que desde su Sentencia T-025 de 2004 hizo hincapié, entre las varias falencias identificadas en la política de atención y prevención del desplazamiento forzado, en la ausencia de indicadores que permitan detectar si los fines de dicha política se han cumplido o no, en particular en cuanto a la respuesta a los problemas que aquejan a los grupos étnicos (Corte Constitucional 2004).

Ante esta ausencia, la Corte Constitucional ordenó al Gobierno presentar un programa de acción que permitiera corregir todas las falencias identificadas, y en particular que incluyera la construcción de los indicadores de seguimiento a la aplicación de la política. Durante 2007, en dos oportunidades, el Gobierno presentó a la Corte informes con propuestas de indicadores para medir el goce de los derechos de la población desplazada, con el objetivo de cumplir con el mandato del juez constitucional (Corte Constitucional 2007a, 2007b). En ambas ocasiones, la Corte rechazó las propuestas del gobierno, por considerar que, entre otras falencias, los indicadores propuestos no “incorporan el enfoque diferencial de la atención específica que deben recibir los sujetos de especial protección constitucional, tales como los niños, los ancianos, los discapacitados, las mujeres cabeza de familia, los indígenas y los afrodescendientes” (cursiva fuera del texto) (Corte Constitucional 2008).

Ante la persistencia de los vacíos en la construcción de los indicadores, durante el primer semestre de 2008 se sostuvieron varias reuniones técnicas entre el Gobierno y la Comisión de Seguimiento destinada por el Tribunal al seguimiento del cumplimiento de lo ordenado por la Sentencia T-025 de 2004 en cuanto a la construcción de indicadores (véase Rodríguez Garavito 2009a). Durante las reuniones, las propuestas de indicadores del Gobierno se modificaron varias veces, se adopta-

ron propuestas de la Comisión y del Gobierno, y finalmente, en mayo de 2008, la Corte Constitucional, en el Auto No. 116 de 2008, analizó la batería de indicadores resultante, anotando que aunque hubo un avance, todavía hacen falta ajustes para que los indicadores reflejen el enfoque diferencial solicitado por ese Tribunal en sus autos anteriores sobre el tema.<sup>41</sup>

En efecto, con ocasión del Auto 116 de 2008, la Corte señaló que “en relación con el enfoque diferencial el gobierno no presenta una propuesta integral” (Corte Constitucional 2008). Estimó, además, que dada la urgencia de contar con una batería de indicadores que refleje el enfoque diferencial solicitado por la Corte en varias providencias anteriores,<sup>42</sup> y la ausencia de una propuesta del gobierno que supere dicho vacío, era necesario adoptar los indicadores sobre el enfoque diferencial propuestos por la Comisión de Seguimiento. Esos indicadores son:

**Pertenencia étnica y cultural**

**Indicador de goce efectivo**

- Las comunidades indígenas o afrocolombianas participan en los escenarios de toma de decisiones de las políticas públicas de atención a la población desplazada en las distintas instancias territoriales, a través de delegados escogidos por sus autoridades tradicionales o por organizaciones de población desplazada indígena o afrocolombiana.
- Los retornos de la población indígena o afrocolombiana se han llevado a cabo atendiendo los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad.

**Indicador complementario**

- Número de representantes de comunidades indígenas o afrocolombianas escogidos por sus autoridades tradicionales o por organizaciones de población desplazada indígena o afrocolombiana que participan en los CAPD (Nacional, Departamental, Municipal o Distrital)
- Número de personas indígenas o afrocolombianas que han retornado a sus territorios con observancia de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad / No. de personas indígenas o afrocolombianas que han solicitado apoyo estatal para su retorno
- Número de comunidades indígenas o afrocolombianas que han retornado a sus territorios con observancia de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad / número de comunidades indígenas o afrocolombianas que han solicitado apoyo estatal para su retorno. (Corte Constitucional 2008: 62)

Habiendo adoptado estos indicadores, la Corte advirtió que son un primer acercamiento y que las entidades gubernamentales tienen el deber de empezar a aplicarlos de manera inmediata, y de informar sobre los ajustes y modificaciones a que haya lugar. Ordenó al Gobierno presentar un nuevo informe con los resultados de la aplicación de estos indicadores y las modificaciones propuestas el 31 de octubre de 2008.

El informe presentado por el Gobierno en respuesta al Auto 116 de 2008 (DNP 2008) no cumple a cabalidad con la orden de la Corte. El informe incluye en la caracterización de la población desplazada la distribución de los hogares por etnia (según la cual, el 14,7% de la población desplazada se autorreconoce como

---

41 Corte Constitucional, Autos 218 y 266 de 2006, 109 y 233 de 2007.

42 Mediante los Autos 218 y 266 de 2006, y 109 y 233 de 2007.

negra). Sobre los resultados de la aplicación de los indicadores incluye solamente los que se refieren a una parte del primero de los indicadores de goce efectivo (la participación en los escenarios de toma de decisiones de las políticas públicas de atención a la población desplazada en las distintas instancias territoriales).

El informe no incluye información sobre delegados escogidos por sus autoridades tradicionales o por organizaciones de población desplazada indígena o afrocolombiana, como tampoco ninguna consideración sobre el retorno de los grupos étnicos a sus territorios. Además, no propone ninguna modificación ni ajuste a los indicadores adoptados por la Corte. En suma, el Gobierno ha incumplido de manera reiterada su obligación de diseñar indicadores con enfoque diferencial, y su último informe no fue la excepción.

Así lo constató expresamente la Corte Constitucional en el Auto 005 de 2009 sobre la situación de los derechos de los afrocolombianos desplazados. Como se ha indicado a lo largo de este capítulo, en dicho Auto, la Corte, recogiendo declaraciones del propio Gobierno nacional, constató que no existe una política con enfoque diferencial para las comunidades desplazadas, incluyendo los indicadores que podrían revelar los avances o retrocesos en este tema.

En conclusión, tras cinco años de la declaratoria del estado de cosas constitucional sobre el desplazamiento forzado en Colombia, y once años después de la promulgación de la Ley 387 de 1997 sobre el desplazamiento, todavía no existen mecanismos de seguimiento y control que incluyan la posibilidad de medir el goce de los derechos y la satisfacción de las necesidades de la población negra desplazada.

El balance refleja que el Estado colombiano ha hecho algunos esfuerzos para generar información sobre el fenómeno del desplazamiento que incluya la variable étnica. Aunque los sistemas de recolección de información y los datos producidos todavía presentan limitaciones importantes, en este aspecto puede decirse que el Estado ha avanzado en el cumplimiento del compromiso nacional e internacional. No ha sucedido lo mismo con la construcción de indicadores. En este segundo aspecto, el nivel de cumplimiento del Estado es bajo. También se han hecho esfuerzos y avances importantes en este punto con el impulso de la Corte Constitucional, pero los resultados hasta el momento no han sido satisfactorios para evaluar el goce de los derechos fundamentales de la población afrocolombiana desplazada. La próxima sección se encarga de este punto en particular.

*Las comunidades afrodescendientes han sido afectadas particularmente por la violencia generalizada y la desatención a la población víctima del desplazamiento.*

#### Garantía de los mínimos esenciales y asistencia humanitaria

Como lo constata en detalle la Corte Constitucional en el Auto 005 de 2009, la escala, generalidad y gravedad de la violación de los derechos de la población afrocolombiana desplazada no han recibido una respuesta proporcional y sistemática por parte de las entidades estatales encargadas de garantizar dichos derechos.

Las cifras producidas por el Estado colombiano dan cuenta del recrudecimiento de la actividad armada en los últimos años en toda la región del Pacífico. Sólo para citar un ejemplo, el Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia menciona que las actividades armadas en el departamento del Valle del Cauca pasaron “de un 9,71% del total departamental en 1999 a un 17,45% en el 2000, un

*La gran mayoría de desplazamientos forzados de la población afrocolombiana ocurren como consecuencia de amenazas contra la vida e integridad de las personas, cuando no como consecuencia de violaciones directas a este derecho.*

22,9% en el 2002 hasta casi un 40% en el 2003” (DNP 2006). En medio del fuego cruzado entre todos los actores armados, la población civil afrocolombiana se encuentra en una situación de constante amenaza contra su vida e integridad.

El incremento de la violencia también se ha reportado en el departamento del Chocó. En

2006, la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA 2007) informó sobre la configuración de nuevos escenarios de confrontación, debido al surgimiento de nuevos grupos de autodefensa, y el incremento de las acciones violentas de las guerrillas de las FARC y del ELN en el municipio de Condoto, en el Pacífico chocoano, donde más del 90% de la población es afrocolombiana (DANE 2005).

La región suroccidental del país es la más afectada por el conflicto. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo y su Sistema de Alertas Tempranas, la mayor cantidad de comunidades cuya población civil está sometida a riesgos asociados al conflicto se registró en los departamentos del suroccidente, la mayoría en la Costa Pacífica, donde habita gran parte de la población afrocolombiana (Consejo DH 2007).

En el Valle del Cauca, por ejemplo, se estimó en 2006 que existía un acumulado de 35.000 personas en situación de desplazamiento en la ciudad de Buenaventura (cuya población es en un 88,5% afrocolombiana) (DANE 2005). La mayoría provenía de la zona rural de Buenaventura, y otro porcentaje procedía de los departamentos de Chocó, Risaralda y Nariño (DNP 2006). A septiembre de 2007 había un consolidado de 45.236 personas expulsadas de la misma ciudad (Afrodes y Global Rights 2007). Estos y otros desplazamientos masivos que han sucedido en este municipio han sido motivados por una ola de violencia de más de 10 años.

A pesar de ello, la atención humanitaria de emergencia a la población desplazada y víctima del conflicto armado sigue siendo precaria. A este respecto, la Corte Constitucional ya en 2004 advertía que la situación de la población desplazada en general era crítica. El Alto Tribunal llamó la atención sobre la situación de abandono, empobrecimiento acelerado, ruptura de lazos familiares, deterioro alimentario y de salud, la pérdida de esperanza, la indefensión y el estado de vulnerabilidad en el que se encuentran las personas en situación de desplazamiento. Resaltó la Corte que “más de la mitad de las personas registradas como desplazadas (57%) no están recibiendo la ayuda humanitaria de emergencia; y (...) el 80.5% de ellos no accede a programas de generación de ingresos que les permita subsistir digna y autónomamente”<sup>43</sup> (Gobernación del Valle 2004). Cinco años después, al hacer el balance sistemático sobre el tema, la Corte encontró que la población afrodescendiente es una de las más afectadas por el fenómeno del desplazamiento, que enfrenta una crisis humanitaria de gran magnitud y una situación de violación sistemática de sus derechos (Corte Constitucional 2009).

En su Auto 005 de 2009, la Corte describió el desplazamiento de la población afrocolombiana, evidenció la gravedad de la situación, y puso de presente las particularidades que tiene: “(i) los altísimos índices de la violencia rural y urbana

43 Comunicado de prensa de la Corte Constitucional, 6 de febrero de 2004.

asociada a una lucha por el control territorial, (ii) la persistencia del conflicto armado en los territorios ancestrales que habitan los afrocolombianos; (iii) el apego de la población afrocolombiana a sus territorios, lo cual genera una mayor resistencia a la expulsión, confinamiento, y desplazamientos intraurbanos o de corta duración que no son registrados” (Corte Constitucional 2009).

Este contexto de violencia generalizada y de desatención a la población víctima del desplazamiento ha afectado particularmente a las comunidades afrocolombianas en el goce de sus derechos esenciales. Esta sección ilustra la situación de violación masiva de derechos que sufre esta población como consecuencia del desplazamiento forzado. El acápite se divide en tres partes, que hacen referencia a cinco derechos fundamentales: la vida y la integridad física, la salud y la alimentación adecuada, y la vivienda digna.

### ***En medio del fuego cruzado: Bojayá pone los muertos\****

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

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

En la mañana del 2 de mayo, los habitantes de Bellavista se refugiaban en la iglesia del pueblo para protegerse del combate anunciado, cuando una pipeta de gas lanzada a manera de proyectil artesanal por las FARC estalló en el altar, dejando 119 muertos, entre ellos 45 niños, y 98 heridos. Durante cinco días no hubo presencia de la Fuerza Pública, ni siquiera para el levantamiento de los cadáveres. Cada uno de los sobrevivientes había perdido a varios parientes y amigos. Alrededor de 2.000 personas abandonaron la región.

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

\* La reconstrucción de los hechos del caso de Bojayá fue hecha a partir de los documentos publicados por Medios para la Paz (2008), la Defensoría del Pueblo (2002) y artículos de prensa publicados por el diario *El Tiempo* (2002a, 2002b, 2002c, 2003, 2005a, 2005b, 2007, 2008a).

La situación de desplazamiento forzado a la que se enfrenta el 12,3% de los afrocolombianos es un agravante frente a la ya precaria situación de goce de derechos fundamentales a la que está permanentemente expuesta toda la población negra de Colombia y que es documentada en los demás capítulos de este libro. La elección de estos derechos fundamentales obedece a la ausencia generalizada de información sistemática sobre las condiciones de vida de la población afro desplazada. Recopilamos aquí algunos ejemplos que servirán como ilustración de las violaciones constantes que sufren los afrocolombianos en situación de desplazamiento y de las falencias en las respuestas del Estado a esta situación.

El derecho fundamental a la vida y a la integridad física

Una de las situaciones más preocupantes es la relativa a la protección del derecho a la vida y la integridad física de la población afrodescendiente desplazada o en riesgo de ser víctima del desplazamiento. La gran mayoría de desplazamientos forzados de la población afrocolombiana ocurren como consecuencia de amenazas contra la vida e integridad de las personas, cuando no como consecuencia de violaciones directas a este derecho. El conflicto armado, el narcotráfico –estrechamente ligado al conflicto– y la expansión de los monocultivos en los territorios colectivos son las principales causas de las amenazas y afrentas a la vida e integridad de la población afrocolombiana desplazada por la violencia.

De acuerdo con la Corte Constitucional, “los afrocolombianos han sufrido en mayor proporción las causas más violentas del desplazamiento”. En orden de importancia, los desplazamientos de afrocolombianos han sido causados por amenazas directas, asesinatos de familiares, masacres, combates, y asesinatos de vecinos o amigos. Las amenazas directas causaron el 42,8% de los casos de desplazamiento de afrocolombianos a partir de 2005 (Corte Constitucional 2009).

En concordancia con esta cifra, el sistema de alertas tempranas de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas advirtió en 2006 sobre la agudización de la confrontación armada y las consecuencias nefastas para la población civil de la región del Chocó. Evidenció que para ese entonces era

probable la ocurrencia de homicidios selectivos y, de configuración múltiple, masacres, enfrentamientos armados con interposición de población civil, la utilización de métodos y medios para generar terror, la destrucción de bienes civiles y/o la afectación de bienes indispensables para la supervivencia, desplazamientos y reclutamientos forzados, *principalmente contra los territorios colectivos afrocolombianos* [situados en las partes altas de los ríos Tujauto y Condoto, limítrofes con los municipios de San José del Palmar, Nóvita, ríos Iró y Tadó, y las zonas medias y bajas del río San Juan, colindantes con los municipios de Medio y Bajo Baudó]. (Afrodes y Global Rights 2007)

La misma Oficina reportó en 2007 el desplazamiento en Condoto de entre 438 y 473 personas (105 familias), por motivo de los enfrentamientos entre el Ejército y grupos armados ilegales, así como la posterior retirada del Ejército y el surgimiento de nuevos grupos armados emergentes (Afrodes y Global Rights 2007).

*El 20% de las mujeres afrocolombianas encuestadas afirmaron haber sido víctimas de violación sexual o de chantajes sexuales.*

El desplazamiento y las afrentas directas contra el derecho a la vida y la integridad de las

comunidades afrocolombianas del Pacífico chocoano, como las advertidas por la OCHA, no son la excepción en el departamento. El caso de la masacre de Bojayá es ilustrativo de la situación generalizada.

La violencia en Bojayá continuó durante los años que siguieron a la masacre. En 2004, cerca de 1.100 campesinos afrocolombianos se desplazaron por nuevos enfrentamientos armados. Luego, entre febrero y marzo de 2005, otros 2.000 huyeron a las cabeceras municipales de Bellavista y Vigía del Fuerte, por miedo a que se reanudara la violencia y los combates. Todas las aldeas afrocolombianas de la zona quedaron abandonadas (PCS Internacional 2005). La misma situación de desconcierto e inseguridad continuó durante 2006 y 2007 (Afrodes y Global Rights 2007).

La situación de los habitantes del municipio de Bojayá es el reflejo de lo que sucede a lo largo de las costas Pacífica y Atlántica, y que afecta particularmente a la población afro. “Las amenazas de muerte, los enfrentamientos, las muertes de familiares, la presión para colaborar con diferentes partes del conflicto y las restricciones a los bienes básicos” ocurren de manera generalizada en diferentes lugares del país, como Antioquia, Cauca, Chocó y Nariño (Comisión Colombiana de Juristas 2007).

En el sur de la Costa Pacífica, la situación es dramática. En el municipio de Buenaventura, por ejemplo, el desplazamiento comenzó desde 1996 y ha afectado tanto a las zonas rurales como urbanas (Gobernación del Valle del Cauca 2004). Con la llegada de las autodefensas en 2000 se recrudeció el conflicto. Entre 2000 y 2001 se reportaron allí 46 masacres (DNP 2006). Durante el mismo lapso, en el Corregimiento No. 8 y la carretera Cabal Pombo se registraron 4 masacres, 34 pobladores de la zona asesinados y 3.207 personas desplazadas. Durante 2001, en la cuenca del río Yurumanguí, los enfrentamientos entre las FARC y las autodefensas dejaron un saldo de 5.300 personas desplazadas, 4 asesinadas y un caserío (El Fuerte) incendiado (Gobernación del Valle del Cauca 2004). Otra fuente asegura que en El Fuerte ocho personas fueron asesinadas por las autodefensas en ese año, varias mujeres fueron violadas y toda la población fue amenazada (Afrodes y Global Rights 2007). En 2003, el conflicto había recrudecido una vez más y para septiembre se habrían desplazado otras 3.000 personas hacia las bocananas de los ríos, por miedo a alejarse demasiado de sus tierras (Gobernación del Valle del Cauca 2004).

*En Buenaventura, la violencia mató en dos años a 797 personas, el equivalente a la caída de cuatro Boeings con el cupo completo.*

En Buenaventura, las constantes violaciones al derecho a la vida de la población afrocolombiana no cesaron. “[L]a situación hasta abril de 2005 continuó en franco deterioro si se mira en perspectiva: los homicidios durante el 2003 fueron 268, en 2004 llegaron a 300 y en [2005 ascendieron] a 120” (DNP 2006). Durante 2006 y 2007, la crisis de derechos humanos se hizo aún más profunda. El desplazamiento registrado entre 2006 y 2007 fue 13 veces mayor que el de 2004 y ha afectado particularmente el área urbana de Buenaventura, donde los habitantes de 11 comunas se enfrentan a riesgos para su vida e integridad física ante las confrontaciones armadas que allí suceden (Comisión Colombiana de Juristas 2007).

Las denuncias de las comunidades negras sostienen que las amenazas y violaciones de sus derechos provienen de diferentes actores del conflicto. En efecto,

### ***Permanente discriminados***

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

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

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

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

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

\* Corte Constitucional, Auto 005 de 2009.

algunas organizaciones locales de Buenaventura han denunciado desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias y ejecuciones extrajudiciales por parte de la Fuerza Pública (Comisión Colombiana de Juristas 2007). La Iglesia Católica también afirma que esta violencia se dirige particularmente a los jóvenes afrocolombianos y denuncia que “las detenciones arbitrarias están acompañadas de maltratos verbales y físicos. Muchas veces, como ‘medida preventiva’, la Policía toma fotografías a los jóvenes cuando son detenidos y a sus documentos de identidad, para que posteriormente sean identificados por ‘testigos’, informantes o paramilitares” (Comisión Colombiana de Juristas 2007).

La Corte Constitucional también ha recalcado la situación de Buenaventura. En el Auto 005 de 2009 resalta la descripción de la ciudad:

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

En el departamento de Nariño la situación es similar. A lo largo de toda la Costa Pacífica nariñense, donde se encuentran los municipios con mayor presencia de población afrocolombiana, el conflicto armado implica una constante amenaza a la vida e integridad de las personas y comunidades afrocolombianas. En 2007, la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas reportó el desplazamiento de 100 familias en la cuenca del río Tapaje, en zona rural del municipio de El Charco (donde más del 75% de la población es afrocolombiana), por causa de los combates entre las Fuerzas Militares y los grupos armados no estatales (OCHA 2007).

También han sido denunciadas las “campañas de limpieza social” llevadas a cabo por grupos armados ilegales, que traen olas de asesinatos contra la población afrocolombiana en el municipio de Tumaco (PCN 2003). La disputa por el territorio entre actores armados del conflicto pone a la población afrocolombiana nariñense en una situación de constante amenaza de muerte, constituyéndose así un atentado contra su derecho a la vida y a la integridad física y psicológica. Se han reportado igualmente atropellos contra la población afrocolombiana y reclutamientos de menores en el municipio de Tumaco, específicamente en los corregimientos del río Mira, cerca de la frontera con el Ecuador (PCN 2003).

Todas estas violaciones adquieren manifestaciones particulares en el caso de las mujeres afrocolombianas víctimas del desplazamiento forzado. Estas mujeres negras enfrentan la difícil situación de ser víctimas de varios tipos de discriminación a la vez. Son discriminadas por su color de piel, por su condición de desplazadas y por ser mujeres.

De acuerdo con datos de una encuesta realizada durante el Primer Encuentro Nacional de Mujeres Afrocolombianas en Situación de Desplazamiento,<sup>44</sup> el 31% de las mujeres afro relataron haber recibido

*En la ciudad de Buenaventura, la principal causa de mortalidad son las lesiones causadas con arma de fuego, asociadas a la violencia que vive la región.*

agresiones físicas durante el desplazamiento. Más de la mitad de las mujeres negras encuestadas (el 58,62%) afirmó conocer casos de agresiones contra otras mujeres afrodescendientes desplazadas. Sin embargo, a pesar de las afrentas contra su derecho a no recibir tratos crueles, inhumanos o degradantes, y a la integridad física, sólo el 30% de las mujeres agredidas tuvo ocasión de denunciar los hechos. Las demás no lo hicieron por miedo, falta de garantías o desconocimiento de las vías institucionales para hacerlo (Afrodes, Acnur y Unifem 2007). Muchas de estas mujeres afro desplazadas que fueron encuestadas revelaron además haber sido víctimas de agresiones motivadas por su color de piel (el 63,79%) y por su contextura física (el 24,13%). Afirman haber recibido expresiones de insultos despectivos relacionadas con la raza, entre las cuales las más comunes fueron “chocorramo”, “negra hijeputa” y “aquí no aceptamos negras” (Afrodes, Acnur y Unifem 2007).

Estas abiertas violaciones a sus derechos fundamentales se suman a las agresiones sexuales de que son víctimas las mujeres afrocolombianas en situación de desplazamiento. Más del 20% de las mujeres encuestadas afirmó haber sido víctima de violación sexual o de chantajes sexuales. Muchas otras mujeres prefirieron no responder a la pregunta por este tipo de agresiones (Afrodes, Acnur y Unifem 2007), situación que revela el temor y el miedo al que están sometidas ante las amenazas y advertencias de represalias que han recibido de sus agresores, y la falta de garantías que tienen estas mujeres en la protección de sus derechos fundamentales

---

44 Durante el encuentro fueron encuestadas 150 mujeres afrocolombianas desplazadas. Se aplicó una encuesta que constaba de 70 preguntas abiertas, distribuidas en cuatro categorías: información general, identidad étnica, condición de la situación de desplazamiento, efectos de la violencia contra la participación de mujeres y sus organizaciones. La encuesta fue realizada en forma simultánea en eventos realizados del 4 al 11 de noviembre de 2006, en las ciudades de Cartagena, Cali, Quibdó, Tumaco y Bogotá (Afrodes, Acnur y Unifem 2007).

a la vida, la integridad física, a no sufrir tratos crueles, inhumanos o degradantes, a no ser torturadas y a no ser discriminadas por motivo de su raza en el goce de estos derechos.

Muchas de ellas manifiestan además no haber recibido ninguna ayuda humanitaria (cerca del 30%). Sólo el 25,85% de las mujeres encuestadas respondió que sí recibió asistencia humanitaria (vivienda, alimentación y salud por tres meses). Un menor porcentaje afirmó haber recibido asesoría psicológica, dinero, educación y vestuario (Afrodes, Acnur y Unifem 2007). Sin embargo, no hay información relativa a la asistencia humanitaria recibida del 46,5% de las mujeres afro desplazadas que hicieron parte de este estudio.

Estas violaciones directas a los derechos a la vida y a la integridad física de la población afrocolombiana y la ausencia de garantías en la protección de estos derechos se conjugan con la ausencia de protección de sus derechos prestacionales.

Las violaciones al derecho a la salud y a la alimentación adecuada de la población desplazada

El derecho a la salud está estrechamente relacionado con las amenazas contra la vida de la población afrocolombiana. El ejemplo de la ciudad de Buenaventura es dicente: allí, la principal causa de mortalidad son las lesiones causadas por arma de fuego, asociadas a la violencia que vive la región. La morbilidad del municipio se caracteriza por estar relacionada con eventos violentos o traumáticos (DNP 2006). Las características de la salud de la población de Buenaventura, que incluye a más de 30.000 personas desplazadas, están dadas por la situación de violencia y conflicto.

En Nariño, los consejos comunitarios afrocolombianos del municipio de El Charco denunciaron en 2007 la grave situación humanitaria que también viven en materia de desplazamiento. Afirman que escasean los alimentos, medicamentos y combustibles, impidiendo a las personas recibir atención en salud. Relatan cómo las agresiones físicas, verbales y psicológicas han afectado gravemente la salud física y mental de las comunidades (Afrodes y Global Rights 2007).

También la población chochoana enfrenta serias dificultades para acceder a la salud, como está expuesto en el capítulo sobre el derecho a la salud de este informe. La población afrocolombiana desplazada de Bojayá es un ejemplo paradigmático de cómo esa situación ya precaria se agrava con el desplazamiento. Un informe de la Procuraduría General de la Nación presentado a la Corte Constitucional en octubre de 2007 relata la situación en el nuevo pueblo de Bellavista, en el que se asentaron los desplazados de Bojayá:

[a]un cuando en el Nuevo Bellavista se construyó un centro de salud de primer nivel, la calidad, eficiencia y eficacia en la prestación del servicio se ven comprometidas por las deficiencias en la infraestructura física, así como por la insuficiencia de recursos técnicos y humanos. El centro de salud fue construido en la cima de un morro, y no cuenta con un camino de acceso que facilite el ingreso y salida de personas, camillas, o sillas de ruedas. Hay así mismo un constante asentamiento de aguas en sus instalaciones, producto de fallas en su construcción. Entre estas, asegura el personal del centro, que desde un principio los tubos del acueducto quedaron mal empatados, y que las tejas no cumplen con las especificaciones técnicas de instalación, lo cual ocasiona fugas de agua y goteras. Además, no hay

### **Enfermos de hambre: inadecuaciones de la política pública frente al derecho a la alimentación de los afrocolombianos desplazados**

La Corte, en su ejercicio de sistematización de las falencias en la política pública para la atención a la población afrocolombiana desplazada, detectó siete defectos graves del componente de la atención humanitaria de emergencia que impactan desproporcionadamente el derecho de la población afrodescendiente a la alimentación:<sup>\*</sup>

- la insuficiencia alimentaria en términos de la cantidad de alimentos que se entrega a las familias afrodescendientes que generalmente cuentan con un número mayor de miembros;
- la insuficiencia alimentaria en términos de calidad y valor nutricional, dado el alto número de personas con desnutrición crónica que componen los hogares afrodescendientes;
- no se garantiza el respeto de las costumbres del pueblo afrocolombiano a la hora de impartir la ayuda humanitaria;
- las soluciones de entrega de bonos o dinero ha aumentado los costos y la especulación con los alimentos;
- con frecuencia, los alimentos que deben ser entregados a la población afrodescendiente desplazada o confinada son confiscados por sospechas de ser desviados para ayudar a los actores armados;
- los procesos de entrega de las ayudas no tienen en cuenta a los consejos comunitarios como instrumento para mejorar su coordinación, distribución y entrega efectiva, así como para prevenir el desvío de la ayuda humanitaria para fines distintos de la atención a la población afrocolombiana afectada;
- cuando se ha optado por la entrega de bonos para compra de alimentos en supermercados, este procedimiento hace más costosa su adquisición.

\* Corte Constitucional, Auto 005 de 2009.

camas, camillas, sillas de ruedas ni los medicamentos requeridos. No cuenta con una sala de pediatría y a la fecha de la visita, la planta de energía eléctrica estaba averiada. La obra se encuentra inacabada, aún hay material de construcción en sus instalaciones, lo que evidencia que el centro no presenta las condiciones sanitarias requeridas para la prestación del servicio.<sup>45</sup>

El derecho a la alimentación también se ve seriamente vulnerado como consecuencia del conflicto armado y el desplazamiento forzado. Cuatro fuentes de información reportaron amenazas y violaciones a este derecho en zonas mayoritariamente afrocolombianas durante 2007.

---

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

*Los pobladores del municipio de El Charco (Nariño) afrontan una crisis alimentaria como consecuencia de los enfrentamientos en la zona y las fumigaciones de cultivos ilícitos.*

La Corte Constitucional constató en su Auto 005 de 2009 que la presión del narcotráfico se suma a los efectos nocivos que tienen las fumigaciones sobre los territorios de las comunidades afrocolombianas y sobre sus cultivos de pancoger.

Relata el ejemplo del municipio de El Charco, donde, en marzo de 2007, 1.730 familias (más de 8.500 personas) se desplazaron masivamente. Antes de este desplazamiento hubo tres fumigaciones en la región que destruyeron todos los cultivos de las comunidades, causando desplazamiento por falta de comida. La situación se agravó, prosigue la Corte, para las personas que decidieron quedarse en su territorio en resistencia, porque sus cultivos fueron destruidos y no recibieron ayuda humanitaria de emergencia por parte del Estado; los diferentes grupos armados no permitieron subir comida de otras organizaciones a estas comunidades. A esto se añadió que después del desplazamiento también hubo fumigaciones, y cuando las personas regresaron a su territorio no tenían comida para sostenerse. La situación es similar, de acuerdo con la Corte, en los territorios ubicados en La Tola, Iscuandé, Mosquera y Satinga (Corte Constitucional 2009).

También Acnur denunció la escasez de alimentos y la latente crisis alimentaria que se vive en el municipio de El Charco. De acuerdo con Acnur, las fumigaciones y los combates han elevado el riesgo de desplazamiento en la zona; la población de San José de Tapaje experimentaba en ese entonces una situación de temor generalizado y dificultad para realizar sus actividades económicas usuales, y existía gran preocupación frente a una crisis alimentaria. Además, Acnur afirmó que en el casco urbano permanecían en 2007 cientos de familias afrocolombianas desplazadas que después de tres meses de su desplazamiento no habían recibido ningún tipo de asistencia humanitaria por parte de Acción Social (IASC Nariño 2007).

Los consejos comunitarios del municipio de El Charco (Nariño) denunciaron ante organizaciones no gubernamentales incursiones de los nuevos grupos paramilitares autodenominados “Águilas Negras”, que siembran pánico en la región, así como fumigaciones aéreas indiscriminadas adelantadas por el Estado colombiano en el municipio con el fin de erradicar cultivos ilícitos. Este tipo de fumigaciones atenta gravemente contra su derecho a la salud, el agua potable y la alimentación adecuada, pues tienen como consecuencia la contaminación de las cuencas hidrográficas (en especial del río Tapaje, principal fuente de sustento) y de los cultivos de alimentos, provocando graves afecciones de salud entre los habitantes de la zona. Señalaron la situación de hambruna en que vive la población desplazada, así como el daño y saqueo de viviendas de la población civil por parte de los grupos armados involucrados en el conflicto, incluida la Fuerza Pública (Afrodes y Global Rights 2007).

En efecto, según una cuarta fuente, entre febrero y marzo de 2007, la zona alta del río Tapaje fue objeto de seis operativos aéreos de fumigación para la erradicación de cultivos ilícitos, que destruyeron los cultivos de pancoger de la población afrocolombiana campesina asentada en la zona (Comisión Colombiana de Juristas 2007). Semanas después, 1.400 familias fueron desplazadas de la zona por combates entre las FARC y la Fuerza Pública; los retenes de esta última limitaron la libertad de circulación de habitantes, el ingreso de alimentos y combustible a la zona, afectando así gravemente los derechos a la libertad de circulación, a la alimentación

adecuada y, con ello, a la salud de la población afrocolombiana desplazada en la región (Comisión Colombiana de Juristas 2007).

Las personas afrocolombianas víctimas del desplazamiento forzado lo son además de la discriminación a la hora de recibir ayudas alimentarias. Así lo relata un testimonio recogido por la Corte Constitucional en el Auto 005 de 2009:

Tuve que acudir a la UAO porque tengo 5 hijos y estando en embarazo del sexto no tenía cómo darles de comer. Así que me acerqué a esta oficina por la ayuda humanitaria de emergencia, puesto que llevaba 7 meses como desplazada y no había recibido la primera. La respuesta del coordinador del UAO fue coger una bolsa de comida y arrojarla a mis pies, “¡Pues si tiene tanta hambre, recójala!”. Yo la recogí, si no es así, mis hijos no comen. (Corte Constitucional 2009)

Además de sufrir este tipo de afrentas contra su honra y dignidad, la población afrocolombiana recibe ayuda humanitaria de emergencia no acorde con sus prácticas culturales. Resalta la Corte en el mismo pronunciamiento, tal como lo señala la comunidad afrocolombiana del río Tapaje, en el Municipio de El Charco, que la ayuda humanitaria que reciben es inoportuna, no pertinente y no adecuada a las necesidades culturales de la población. “Los mercados destinados a los desplazados se rigen por los parámetros establecidos desde la ciudad de Bogotá, y en su mayoría contiene pasta, lentejas, fríjol y otra serie de granos que los afrocolombianos no consumen de manera ordinaria, toda vez que ellos viven de la siembra y de la pesca” (Corte Constitucional 2009). Relata uno de los líderes de la comunidad del río Tapaje que “Los niños se enfermaron porque les daban pasta, no están acostumbrados a comer pasta” (Corte Constitucional 2009).

Sin albergues para la población desplazada: la violación del derecho a la vivienda

La situación de la vivienda de los afrodescendientes es muy precaria, como se demuestra en el capítulo sobre el derecho a la vivienda de este informe. En el caso de la población desplazada, esa situación se deteriora de manera dramática luego del desplazamiento (Maldonado 2009). La Corte Constitucional recogió en su Auto 005 de 2009 un estudio realizado por la Corporación para el Desarrollo Social y Empresarial de los Pueblos Afrocolombianos (Ecodesarrollo). El estudio, que se realizó en 2005 en Bogotá y en los departamentos de la Guajira, Atlántico, Bolívar, Cesar, Sucre, Córdoba, Antioquia, Chocó, Cauca, Valle y Nariño, entrevistando a 17.043 personas, demostró que antes del desplazamiento, el 60,1% de los afrocolombianos tenía vivienda propia; después, sólo el 3,5% eran propietarios (Corte Constitucional 2009). La calidad de las viviendas también empeora después del desplazamiento. “[A]ntes del desplazamiento –continúa la Corte en el Auto 005–, el 65,6% de la población afrocolombiana encuestada vivía principalmente en casa, el 19,2% vivía en rancho o choza, el 1,9% en apartamento. Pero después del desplazamiento, la población que vive principalmente en ranchos o chozas, es del 33,4%, el 32,7% vive en casas, el 10,4% en piezas, el 7,5% en cambuches y el 6,1% en apartamentos” (Corte Constitucional 2009).

La atención humanitaria de emergencia tampoco ha sido suficiente para satisfacer el derecho a la vivienda de la población afrocolombiana desplazada. Una clara

*Antes del desplazamiento, el 60,1% de los afrocolombianos tenía vivienda propia; después, sólo el 3,5% son propietarios.*

muestra de ello son los municipios nariñenses de Mosquera y Olaya Herrera, en los que el 75% y el 83,56% de la población, respectivamente, es afro. Acción Social ha tenido muy poca presencia en esas zonas; a pesar de la llegada masiva de población afrocolombiana desplazada a los cascos urbanos, no se ha construido ningún albergue para hospedarla (Afrodes y Global Rights 2007).

Otro hecho que demuestra la falta de garantía del derecho a la vivienda adecuada de la población afrocolombiana desplazada se encuentra en Bojayá, Chocó. En la periferia de su cabecera municipal, Bellavista, se fueron asentando miles de familias desplazadas por la violencia en las áreas rurales del municipio. Allí, a inicios de 2005, hasta 30 personas se albergaban bajo un mismo techo, sin instalaciones sanitarias ni condiciones dignas de vivienda (PCS International 2005).

En conclusión, el nivel de cumplimiento de las obligaciones del Estado colombiano en materia de garantía de los derechos fundamentales a la población afrocolombiana en condiciones de igualdad y de respeto por su diversidad étnica y cultural es muy deficiente. Los ejemplos de las múltiples violaciones a todos los derechos fundamentales de la población afrocolombiana desplazada son una muestra de la crisis aguda de derechos humanos que vive, y de las grandes deficiencias que existen en el actuar del Estado para remediarla. Estas deficiencias en la garantía de protección de los derechos fundamentales de la población negra en situación de desplazamiento se suman a las dificultades a las que se enfrenta a la hora de estabilizarse después del desplazamiento. La estabilización socioeconómica de la población afrodescendiente que ha sido víctima del desplazamiento forzado y de las múltiples violaciones de sus derechos humanos que esta situación conlleva, también es un compromiso que el Estado colombiano debe cumplir.

#### Estabilización socioeconómica

El Estado colombiano tiene la obligación de tomar medidas y acciones a mediano y largo plazo tendientes a garantizar la estabilización socioeconómica de la población afrocolombiana en situación de desplazamiento (véase Pérez 2009). Al respecto, la Corte Constitucional ha afirmado que el deber mínimo del Estado es

identificar con la plena participación del interesado, las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su proveniencia inmediata, sus necesidades particulares, sus habilidades y conocimientos, y las posibles alternativas de subsistencia digna y autónoma a las que puede acceder en el corto y mediano plazo, con miras a definir sus posibilidades concretas para poner en marcha un proyecto razonable de estabilización económica individual, de participar en forma productiva en un proyecto colectivo, o de vincularse al mercado laboral, así como emplear la información que provee la población desplazada para identificar alternativas de generación de ingresos por parte de los desplazados. (Corte Constitucional 2004)

El ODR ha identificado sólo un avance en las actuaciones del Estado tendientes a garantizar la estabilización socioeconómica de la población afrocolombiana desplazada, presente en el Programa de Generación de Ingresos, principal herramienta del Estado colombiano para cumplir con este compromiso. Este programa, gestionado por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), está dirigido a la erradicación de la extrema pobreza en

general, y de él pueden participar personas y familias vulnerables y pobres, dentro de las cuales clasifican las familias desplazadas por la fuerza (Acción Social 2008a). La población desplazada ingresa al programa a través de un subcomponente llamado “Programa de atención integral en la generación de ingresos para la población en situación de desplazamiento”. Todas las personas que ingresan al programa, desplazadas o no, tienen la opción de recibir tres tipos de ayuda: la vinculación laboral (urbana o rural), el emprendimiento (apoyo para la creación de nuevas empresas) y el fortalecimiento (apoyo al mejoramiento de un negocio ya existente) (Acción Social 2008a).<sup>46</sup>

La característica positiva de este programa es que en el sistema de conteo de las personas que hacen parte de él, está incluida la variable étnico-racial. Así, Acción Social recopila información acerca de cuántas personas afrocolombianas acceden a este programa y de la proporción que ocupa esta población dentro del total de personas desplazadas beneficiadas. El ODR celebra esta iniciativa, que es el primer paso para hacer una caracterización de la población afrocolombiana que accede a este tipo de programas.

*Los programas para la estabilización socioeconómica de la población desplazada no incluyen ningún componente de adecuación cultural a las necesidades específicas de la población afrocolombiana.*

Sin embargo, el programa tiene limitaciones importantes, que impiden que sea un mecanismo idóneo para la garantía del derecho de la población desplazada a la estabilización socioeconómica, en consonancia con el respeto por su diversidad étnica y cultural. Estas limitaciones son de cinco tipos: a) la proporción de afrocolombianos beneficiados por el programa no se compadece con la proporción de afrocolombianos afectados por el desplazamiento forzado; b) la variable étnico-racial está incluida solamente para hacer una medición cuantitativa, pero está ausente en el momento de diseñar las ayudas brindadas a la población desplazada; c) no hay claridad respecto de la restricción temporal para hacer parte del programa; d) la población enfrenta diversas dificultades burocráticas para poder recibir los beneficios; y e) el impacto de este tipo de programas en el goce del derecho de la población desplazada a la estabilización socioeconómica ha sido muy limitado. A continuación veremos cada una de estas limitaciones en detalle.

- a. *La proporción de afrocolombianos beneficiarios es menor que la proporción de afrocolombianos desplazados.* De acuerdo con los resultados del conteo que hace Acción Social de beneficiarios del programa, de las 52.404 personas que han sido atendidas en total, 7.301 son afrocolombianos (Acción Social 2008d). Esto quiere decir que dentro del total de beneficiarios, los afrocolombianos representan el 13,9%. Ahora bien, de acuerdo con el censo de 2005, la población afrocolombiana representa el 10,62% del total de la población nacional (DANE 2005). Si se comparan ambas cifras, la

---

<sup>46</sup> A lo largo de esta sección, las fuentes de información para la descripción del funcionamiento y características del Programa de Generación de Ingresos son las fuentes oficiales, Acción Social y el DNP, dado que estas son las entidades que producen y tienen acceso a este tipo de información. No obstante, a pesar de las reducidas fuentes, el análisis del diseño del programa permite identificar las limitaciones y problemas que presenta para la garantía efectiva de los derechos de la población afrocolombiana desplazada.

conclusión a primera vista es que los afrocolombianos desplazados están sobrerrepresentados en 3,28 puntos porcentuales entre los beneficiarios del programa en relación con su proporción dentro de la población nacional. Esta conclusión inicial es, sin embargo, equívoca. En el análisis, es necesario incluir el hecho de que la población afrocolombiana ha sido desproporcionadamente afectada por el desplazamiento forzado. Según datos de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), la población afrocolombiana representa el 22,5% del total de la población desplazada del país. En total, el 12,3% de los afrocolombianos se encuentran en situación de desplazamiento forzado (CODHES 2008). Con esta información en el análisis, la conclusión es otra: mientras que los afrocolombianos son el 22,5% de los desplazados, sólo representan el 13,9% de los desplazados que se benefician del programa de generación de ingresos. Es decir, hay una diferencia de casi 10 puntos porcentuales entre el porcentaje de los beneficiarios afrocolombianos y el porcentaje de los desplazados que son afrodescendientes. La conclusión es exactamente inversa: los afros no están sobrerrepresentados sino, al contrario, muy subrepresentados entre los beneficiarios del programa, en relación con su proporción dentro del total de la población desplazada.

Esta diferencia se torna alarmante cuando los datos que se comparan son los producidos por la propia Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Como vimos, de acuerdo con las estadísticas sobre desplazamiento publicadas por Acción Social, la población desplazada afrocolombiana representa el 38,58% del total de la población desplazada a nivel nacional<sup>47</sup> (Acción Social 2008b). En consecuencia, que sólo el 13,9% de los beneficiarios del Programa de Generación de Ingresos sean afrocolombianos implica una enorme desproporción (de 24,68 puntos porcentuales), en detrimento del acceso de la población afrocolombiana a este tipo de programas.

b) *La variable étnico-racial está ausente en el momento de diseñar las ayudas brindadas a la población desplazada.* A pesar de que el sistema de conteo de las personas beneficiarias del Programa de Generación de Ingresos incluye la variable étnico-racial, las ayudas que reciben las personas desplazadas no lo hacen. Conocer el número de personas de las minorías étnicas que acceden al programa es un primer paso, aunque es insuficiente para garantizar su derecho a la diversidad étnica y cultural.

Ninguno de los tres tipos de ayuda que recibe la población desplazada (la vinculación laboral, el emprendimiento o el fortalecimiento) está planteado con un enfoque diferencial, que tenga en cuenta las necesidades laborales y económicas propias de la población afrodescendiente. La ausencia de una perspectiva diferencial que garantice el respeto por la diversidad étnica y cultural en el asesoramiento a la población desplazada va en abier-

---

47 Cifras producidas por el ODR con base en las estadísticas publicadas por Acción Social, omitiendo del cálculo a todas las personas clasificadas en las respuestas con información no disponible, y "no sabe / no responde" (Acción Social 2008b).

ta contravía con el deber mínimo del Estado colombiano, en materia de estabilización socioeconómica, resaltado por la Corte Constitucional, de identificar las circunstancias específicas de la situación individual y familiar de los desplazados, su proveniencia, sus necesidades, sus habilidades y sus conocimientos (Corte Constitucional 2004).

Las vinculaciones laborales que el programa impulsa, la ayuda que se brinda a la población desplazada para crear empresa o para mejorarla –que son todas iniciativas positivas per se– carecen de una perspectiva étnico-racial, no son adecuadas culturalmente a las necesidades de la población afro que ha sido víctima del desplazamiento.

Así lo confirma la Corte Constitucional en el Auto 005 de 2009, citado a lo largo de este capítulo. De acuerdo con el Alto Tribunal, la población afrocolombiana desplazada “no recibe un apoyo diferencial en el emprendimiento de proyectos productivos. Las soluciones desarrolladas hasta el momento están dirigidas a dar soluciones individuales y no se han desarrollado proyectos con la participación de las comunidades afrocolombianas que tengan como fin el fortalecimiento del aspecto colectivo del proceso de estabilización socioeconómica” (Corte Constitucional 2009).

- c) *Falta de claridad en las restricciones temporales para acceder al programa.* En la descripción del programa se establece que su objetivo es la atención integral a la población que lleva de 2 a 10 años de desplazamiento (Acción Social 2008a). De esta manera, automáticamente quedan excluidas todas las personas que lleven menos de dos años en situación de desplazamiento. Es posible que esta restricción temporal esté diseñada para evitar la superposición de dos tipos de ayuda diferentes: la atención humanitaria de emergencia y la estabilización socioeconómica. No obstante, la elección de la franja temporal parece ser caprichosa, especialmente cuando el plazo establecido para la atención humanitaria de emergencia es de tres meses posteriores al momento del desplazamiento (prorrogables, de acuerdo con la Corte Constitucional) (Corte Constitucional 2004). Conforme con este supuesto temporal, en circunstancias normales, quedarían excluidas de cualquier tipo de ayuda las personas que llevan entre tres meses y dos años de desplazamiento. Esta falta de claridad respecto de la cantidad de tiempo de desplazamiento que debe tener una persona para acceder al programa genera confusión y restringe el acceso de los desplazados a las ayudas del Estado.
- d) *Dificultades burocráticas.* En el evento en que una persona desplazada se encuentre dentro de la franja de entre los 2 y los 10 años de desplazamiento, para entrar a hacer parte del programa debe franquear, luego, los obstáculos burocráticos para ser inscrita como beneficiaria del programa. En primer lugar, todas las personas que no puedan inscribirse en el RUPD, o cuyo registro sea descartado por los funcionarios por cualquier motivo, quedan automáticamente excluidas del beneficio. Así, las dificultades mencionadas en la sección de este capítulo sobre la producción de información con la variable étnico-racial y la inscripción en el RUPD son aplicables a este caso. Por ejemplo, toda la población cuyo desplazamiento no sea

consecuencia directa del conflicto sino de otras causas relacionadas con él, como la expansión de monocultivos, de cultivos ilícitos, de fumigaciones, como es el caso de muchas personas afro, queda por fuera de la posibilidad de recibir ayuda para la estabilización socioeconómica.

Por otro lado, quienes sí queden inscritos en el RUPD, para acceder al Programa de Generación de Ingresos deben poder inscribirse primero al programa de Familias en Acción, de Acción Social y, hecho esto, deben inscribirse en la Red Juntos, también de Acción Social (Acción Social 2008c). Familias en Acción y la Red Juntos son otros dos programas destinados a la superación de la pobreza en general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población. Este recorrido institucional que deben seguir las personas para hacer parte del programa genera desgaste, confusión y malgasto de recursos administrativos. A esto se suma el hecho de que tanto la Red Juntos como el programa de Familias en Acción están destinados a toda la población que vive en la pobreza, lo que complica aún más a la población desplazada su acceso a las ayudas del Estado para la estabilización socioeconómica.

*En Buenaventura, sólo el 5,3% de los hogares desplazados que recibieron atención obtuvieron algún componente de estabilización socioeconómica.*

Finalmente, este recorrido burocrático genera demoras innecesarias en el acceso a estas ayudas y, por lo tanto, ineficiencia en la garantía del derecho de la población desplazada a recibir apoyo para la generación autónoma de ingresos.

- e) *Impacto limitado del Programa de Generación de Ingresos.* Finalmente, hay que resaltar que el impacto de esta estrategia de política pública para garantizar la estabilización socioeconómica a la población en situación de desplazamiento ha sido limitado. Según el último informe presentado por el Gobierno a la Corte Constitucional en el proceso de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 (DNP 2008), de los hogares registrados en el RUPD, el 53% goza del derecho de generación de ingresos como indicador del proceso, es decir, tiene un ingreso autónomo que lo sitúa por encima de la línea de indigencia. La situación es más preocupante cuando sabemos que apenas el 5,8% de los hogares goza del derecho de generación de ingreso como indicador de resultado de la política pública, es decir, tiene un ingreso que lo sitúa por encima de la línea de pobreza (DNP 2008). Este informe de resultados de la medición de los indicadores de seguimiento a la política pública destinada a garantizar el derecho de generación de ingresos y la estabilización socioeconómica es muestra del bajo impacto que ha tenido dicha política.

Un ejemplo de la ineficiencia de la política pública actual en este punto es el de la ciudad de Buenaventura. Allí, los datos estadísticos han demostrado que la intervención institucional que las personas dicen haber recibido está altamente concentrada en la fase de la atención humanitaria de emergencia. De las personas desplazadas que recibieron algún tipo de atención, el 93,6% afirman que se trató de atención humanitaria de emergencia, mientras que sólo el 5,3% de los hogares dice haber recibido algún componente de estabilización socioeconómica (Gobernación del Valle 2004).

Las deficiencias en el acceso de la población afro a los programas que existen para la estabilización socioeconómica, y las limitaciones que estos programas tienen por sí mismos, se agravan cuando las personas desplazadas por la fuerza encuentran desincentivos para siquiera presentarse como candidatas a la ayuda que eventualmente proporcionaría el Estado. Los testimonios de la población negra desplazada muestran cómo en ocasiones las personas dejan de presentarse a la inscripción en estos programas, por miedo a la estigmatización y las represalias:

Lo que es claro es que las personas que declaran el desplazamiento terminan siendo señaladas. Mis problemas acá en Bogotá empezaron en donde se supone que me deben dar y garantizar seguridad. Como yo hay muchos que preferimos hoy no acercarnos a Acción Social porque tememos por nuestras vidas. Hay mucha gente acá que vive en condiciones supremamente lamentables pero que prefieren vivir así que reportarse como personas desplazadas porque eso constituye ahora un riesgo más grave.<sup>48</sup>

Las acciones y programas para la estabilización socioeconómica de la población afrocolombiana aún son insuficientes y carecen de una perspectiva que incluya su diversidad étnica y cultural. Este tipo de atención debe conjugarse con una política pública de protección del territorio, retorno y restablecimiento, que asegure a la población afrocolombiana desplazada una verdadera estabilización socioeconómica en pleno cumplimiento de sus derechos. Igualmente, la política debe incluir la reparación integral, de acuerdo con los impactos particulares que sufren los grupos étnicos como consecuencia del conflicto armado y el desplazamiento forzado.

## **El desplazamiento y la violación del derecho al territorio**

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

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

El derecho al territorio colectivo de las comunidades negras impone al Estado colombiano la obligación de otorgar títulos de propiedad colectiva de los territorios

*Las comunidades negras han sido despojadas de sus territorios o confinadas en ellos a través de formas violentas e ilegales, sin que el Estado les garantice las condiciones para una vida digna”.*

---

48 Entrevista del ODR con el líder del Proceso de Comunidades Negras (PCN), desplazado por la violencia, Bogotá, junio de 2008.

de las riberas de los ríos del Pacífico, habitados ancestralmente por el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que posean una cultura propia, compartan una historia, conserven conciencia de identidad que las diferencie de otros grupos étnicos y tengan prácticas tradicionales de producción.<sup>49</sup> Sin embargo, esta garantía legal no ha sido suficiente para el goce efectivo del derecho por parte de las comunidades afrocolombianas. Estas comunidades han sido despojadas de sus territorios o confinadas en ellos a través de formas violentas e ilegales que no han garantizado sus derechos de participación en las decisiones que les afectan.

Este aparte se centra en el impacto del desplazamiento forzado sobre los territorios colectivos y las obligaciones del Estado colombiano en esta materia. Para esto se exponen brevemente los compromisos nacionales e internacionales que el Estado colombiano ha asumido para dar cumplimiento a este derecho. En segundo lugar, se documenta y analiza la estrecha relación entre la titulación de los territorios afrocolombianos, el conflicto armado, las intervenciones en dichos territorios y el desplazamiento forzado de las comunidades negras. En tercer lugar, se expone el derecho de retorno de la población afrocolombiana desplazada y las obligaciones del Estado colombiano en esta materia. Finalmente, se explica el derecho a la reparación integral de las personas afrocolombianas víctimas del desplazamiento forzado en relación con sus pérdidas y afectaciones territoriales.

#### El derecho al territorio de las comunidades negras en el papel

El Estado colombiano, al ratificar el Convenio 169 de la OIT, reconoció a los pueblos indígenas y tribales<sup>50</sup> el derecho de propiedad y de posesión sobre los territorios habitados ancestralmente.<sup>51</sup> Igualmente asumió la obligación de respetar la relación especial que tengan dichos pueblos con sus territorios, garantizar la posesión y el uso de dichos territorios, impedir que terceros se apropien de ellos y establecer sanciones para las intrusiones y usos no autorizados de las tierras de los pueblos interesados.<sup>52</sup> Posteriormente, mediante la Declaración de Durban,<sup>53</sup> ratificó estos derechos de la población afrocolombiana en lo relacionado con su cultura, identidad, formas de organización, protección de sus conocimientos tradicionales, y el uso, disfrute y conservación de los recursos naturales renovables de los territorios.

A nivel nacional, el derecho al territorio de las comunidades negras fue reconocido en el artículo transitorio 55 de la Constitución Política de 1991 y, posteriormente, fue desarrollado en la Ley 70 de 1993. Esta última fue reglamentada por el Decreto 1745 de 1995, en lo relativo a los requisitos y procedimientos para la titulación colectiva de los territorios ancestrales en la cuenca del Pacífico y en otras regiones del país con condiciones similares de ocupación. Las comunidades negras deben constituir una autoridad administrativa denominada consejo comunitario.

---

49 Ley 70 de 1993, arts. 1 y 2.

50 El Convenio 169 de la OIT protege a la población afrocolombiana, a la que incluye bajo la categoría de grupo tribal. Igualmente, la legislación colombiana reconoce a las comunidades negras, expresamente, los derechos reconocidos en el Convenio, tales como el derecho a la consulta previa y el derecho al territorio. Véanse, por ejemplo, la Ley 70 de 1993 y la Ley 99 de 1993.

51 Convenio No. 169 de la OIT, art. 14, num. 1.

52 Convenio No. 169 de la OIT, art. 17, num. 1.

53 Pars. 34, 52, 54 y 65.

Una vez organizadas y con las respectivas actas de constitución del consejo, documentos censales de la población, descripciones y mapas de los territorios, pueden solicitar el título colectivo.

La Ley 70 de 1993 se ha constituido en una de las herramientas jurídicas más importantes para la defensa de los derechos de la población afrocolombiana, en general, y del derecho al territorio, en particular. A pesar de ello, estos derechos se han quedado en el papel, mientras que, en la práctica, factores como la aplicación parcial de la ley, el conflicto armado, la expansión de monocultivos, la realización de megaproyectos y las fumigaciones de cultivos ilícitos afectan considerablemente la permanencia de la población afrocolombiana en sus territorios y generan altas tasas de desplazamiento forzado en dicha población (véase Corte Constitucional 2009). Además, los procesos de retorno y reparación de las comunidades negras desplazadas son escasos e insatisfactorios, lo que implica una pérdida territorial que hace más grande la brecha entre la ley y la práctica.

Después de 15 años de la expedición de la Ley 70, en Colombia se han titulado 132 territorios colectivos en seis departamentos (Antioquia, Chocó, Risaralda, Cauca, Nariño y Valle del Cauca) (Procuraduría General de la Nación 2007). Sin embargo, la titulación colectiva no ha sido posible en la región de la Costa Caribe, ni en los valles interandinos en donde habitan poblaciones afrocolombianas. Las comunidades de estas zonas se han constituido en consejos comunitarios y han solicitado la titulación colectiva al Estado colombiano. El Estado ha sostenido que la titulación colectiva no es posible porque no son tierras ribereñas de la Costa Pacífica,<sup>54</sup> ignorando que la ley establece la posibilidad de titular territorios a las comunidades que tengan características culturales similares.

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

Además de estas dificultades, el ejercicio del derecho al territorio por parte de las comunidades afrocolombianas se ha visto seriamente afectado por el conflicto armado, así como por los proyectos de explotación y uso de recursos naturales y la fumigación de los cultivos ilícitos en zonas de comunidades negras. Estos tres fenómenos son las principales causas de los desplazamientos de la población afrocolombiana de las zonas rurales (Corte Constitucional 2009).

El desplazamiento y las presiones sobre los territorios colectivos:  
el conflicto armado, los megaproyectos y los cultivos ilícitos

El desplazamiento forzado ha afectado con particular fuerza a la población afrodescendiente en la Costa Pacífica colombiana. Como lo sostiene la Corte Constitucional (2009) con base en información de comunidades de base, consejos comunitarios, ONG y expertos académicos, el desplazamiento forzado de las comunidades negras en el Pacífico puede explicarse por el conflicto armado, los proyectos de

---

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

### ***El comienzo de la violencia territorial en el Pacífico Sur\****

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

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

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

explotación de recursos naturales y del suelo, y la fumigación de cultivos ilícitos. Tal como se muestra a continuación, estos tres tipos de situaciones se han combinado, generando graves afectaciones del derecho al territorio de la población afro y altas tasas de desplazamiento forzado.

La situación general

La titulación de los territorios colectivos de las comunidades negras se ha hecho mayoritariamente en la Costa Pacífica. De los 132 títulos colectivos otorgados desde la expedición de la Ley 70 de 1993, 116 están ubicados en dicho litoral, que, además de albergar a una gran proporción de la población afrocolombiana, presenta altos niveles de diversidad biológica y ha sido declarado como un ecosistema de interés nacional.<sup>55</sup> Por esta última razón, desde hace algunos años, Colombia ha prestado mayor atención a la Costa Pacífica y sus posibilidades de uso y explotación para la producción de recursos económicos. En efecto, el Pacífico ha sido intervenido por grandes proyectos de infraestructura que prometen desa-

55 Véase Ley 99 de 1993.

rrollo económico y social para sus habitantes;<sup>56</sup> igualmente, allí se han impulsado las expansiones de monocultivos tales como la palma aceitera para estimular el crecimiento económico de la región.

Paralelamente, el conflicto armado se ha recrudecido, los cultivos ilícitos siguen estando presentes en amplias zonas y, por tanto, los actores armados legales e ilegales hacen presencia de forma constante. En esa medida, las comunidades afrocolombianas que han habitado ancestralmente esos territorios han obtenido sus títulos colectivos en una zona estratégica para los intereses económicos de los actores privados y estatales, y para los actores del conflicto armado, quedando en la mitad de los enfrentamientos y los intereses en disputa (López y Millán 2007).

La fluctuante presencia de la Fuerza Pública hace que la población sea altamente vulnerable a la violación de sus derechos por los grupos al margen de la ley. Los habitantes de territorios afrocolombianos relatan que “el ejército entra y sale del territorio pero nunca se queda para defenderlo, estamos solos. Lo peor es que uno ni siquiera puede hablar libremente con quien quiera porque el otro lo estigmatiza, lo amenaza y muchas veces, lo matan”.<sup>57</sup>

Las comunidades coinciden en afirmar que la agudización del conflicto armado en zonas estratégicas de asentamientos de comunidades afrocolombianas coincidió con los procesos de titulación colectiva de los territorios.<sup>58</sup>

*El 63,24% de las mujeres afrocolombianas en situación de desplazamiento encuestadas fueron amenazadas de muerte bajo la condición explícita de desocupar las tierras que habitaban.*

Este tipo de hechos violentos han sido una constante para la población afrocolombiana desde la expedición de la Ley 70 de 1993. En efecto, en la actualidad, las comunidades continúan reportando amenazas contra su vida e integridad estrechamente relacionadas con el territorio, y la afectación diferencial por la variable de género no se ha hecho esperar. Una encuesta realizada a 150 mujeres afrocolombianas en situación de desplazamiento en las ciudades de Cartagena, Cali, Quibdó, Tumaco y Bogotá reveló que el 63,24% de ellas recibió amenazas de muerte bajo la condición explícita de desocupar las tierras que habitaban. Otras de ellas fueron amenazadas de encabezar una lista y de ser violadas, y muchas relataron haber abandonado al día siguiente sus lugares de habitación, pues sabían que de lo contrario serían asesinadas ellas mismas o algún miembro de sus familias. El 67% de las mujeres encuestadas fueron amenazadas con hacerles daño a sus hijos u otros familiares (Afrodes, Acnur y Unifem 2007).

Las disputas territoriales en zonas mayoritariamente afrocolombianas, como los territorios colectivos en el Pacífico, también han estado relacionadas con la expansión de monocultivos de palma de aceite. Dichas inversiones han estado acom-

---

56 En 1985 se construyó la represa La Salvajina en el departamento del Cauca, con afectaciones muy importantes de las actividades tradicionales de minería de la población afrocolombiana. El Estado colombiano ha planificado desde el año 2000 la construcción de la carretera “Ánimas-Nuquí”, que atravesará el departamento del Chocó. La explotación maderera en este mismo departamento también es una actividad ya tradicional en las selvas del Pacífico.

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

58 Entrevistas del ODR con miembros de la Asociación de Desplazados del Chocó (Adacho), Quibdó, julio de 2008.

pañadas de grandes olas de violencia, atentados contra la vida y desplazamientos forzados. Este es justamente el caso de las comunidades del río Mira en el municipio de Tumaco en el departamento de Nariño (sur de la Costa Pacífica).<sup>59</sup>

La expansión del cultivo de palma aceitera en el municipio de Tumaco comenzó en 1996 con la llegada a la zona de la empresa Palmeiras S.A., que el 6 de mayo de ese año hizo una solicitud para la celebración de contratos de explotación de baldíos para el cultivo de palma ante el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), ahora Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), en un área aproximada de 800 hectáreas (en la cuenca del río Mira. Dos años después, el 5 de agosto de 1998, la empresa Palmas Oleaginosas Salamanca S.A. presentó una solicitud igual a la de Palmeiras S.A. para un área aproximada de 2.400 hectáreas en la zona de los ríos Pusbí y Mataje.

La solicitud de Palmeiras S.A. fue negada por parte del Incora porque “no se había constituido la Zona de Desarrollo Empresarial de Tumaco y no cumplió los requisitos exigidos” (Incoder 2004: 22). La entidad ordenó resolver la petición de la empresa sólo hasta cuando se decidiera sobre la solicitud de titulación colectiva del Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera que había realizado la comunidad. La solicitud de Salamanca S.A. fue negada con los mismos argumentos. Adicionalmente, en el caso de esta última, la Corporación Autónoma Regional de Nariño (Corponariño) adelantaba un proceso sancionatorio por daños ambientales como consecuencia de la construcción de una carretera de aproximadamente 12 kilómetros sin contar con la correspondiente licencia ambiental.

Durante los años siguientes, a pesar de no tener una decisión de la entidad pública, las empresas palmicultoras adquirieron y ocuparon los territorios, haciendo uso de contratos de compraventa de mejoras individuales con los pobladores de las comunidades negras (Procuraduría General de la Nación 2007). La decisión sobre la titulación colectiva de las comunidades negras se expidió siete años después. En la Resolución 397 de 2003, el Incoder concedió el título colectivo, pero excluyó las 800 hectáreas que habían sido solicitadas por Palmeiras S.A. La Procuraduría General de la Nación interpuso un recurso judicial contra la decisión, por considerar que amparaba una ocupación ilegítima de los territorios ancestrales de la comunidad negra del río Mira.

El Incoder falló el recurso a favor de la comunidad y declaró que Palmeiras S.A. era un ocupante de mala fe y, en consecuencia, no tenía derecho a la celebración de contratos sobre los territorios ocupados.<sup>60</sup> En el caso de Salamanca S.A., el Incoder falló de la misma forma; sin embargo, la empresa apeló la decisión con base en una concertación que había realizado en septiembre de 2003 y julio de 2004 con el Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera. En dicha concertación, el Consejo Comunitario había aceptado excluir del título colectivo las 2.400 hectáreas ocupa-

---

59 La información sobre este caso proviene del estudio hecho dentro del proyecto “Derecho al territorio: hacia una política de reparación y restitución de tierras”, desarrollado por el Centro de Investigaciones Sociojurídicas (CIJUS) en asocio con la Procuraduría General de la Nación y el Programa de Derechos Humanos de MSD Colombia, durante el año 2008.

60 Incoder, Resolución 525 de 2006.

das por Salamanca S.A. El Incoder concluyó que esta negociación no era válida y, en consecuencia, las 2.400 hectáreas quedaron incluidas en el título colectivo.

A pesar de la expedición del título colectivo en 2003 y de la decisión final sobre las hectáreas en disputa en 2006, el Estado no ha efectuado la entrega material del territorio al Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera, y las empresas siguen ocupándolo. La ocupación de los territorios con los cultivos de palma aceitera ha implicado una dramática pérdida territorial para las comunidades negras. En efecto, según los datos de la Federación de Empresas de Palma Aceitera en Colombia (Fedepalma), en un periodo de ocho años los cultivos de palma en el municipio de Tumaco pasaron de ocupar 20.996 hectáreas en 1999, a tener 32.416 hectáreas cultivadas en 2005, y 34.610 hectáreas en 2007, para un crecimiento total de 164,8% entre 1999 y 2007 (Fedepalma 2008).

Esta afectación del territorio por la expansión del monocultivo de palma aceitera ha estado acompañada de impactos ambientales de grandes magnitudes. Las empresas palmicultoras han talado vastas extensiones de bosque primario (Incoder 2004), han drenado los suelos y han construido infraestructura vial en los territorios colectivos para dar paso al monocultivo (PNUD 2008). Estas acciones han modificado el uso del suelo de la zona del río Mira con serias implicaciones en la seguridad alimentaria de las comunidades. En efecto, la palma aceitera es catalogada como un monocultivo porque por sus extensas raíces y consumo de los recursos del suelo, no se adapta ni integra al medio ambiente existente sino que destruye y reemplaza las especies de flora (IVH 2000). Estos efectos ambientales resultan muy gravosos para la población afrocolombiana del río Mira que subsiste principalmente de los cultivos de pancoger. A medida que la palma avanzó en el territorio del Alto Mira, sus cultivos de subsistencia fueron desapareciendo y las personas comenzaron a salir del territorio en busca de otros medios de subsistencia.<sup>61</sup>

El Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera ha tenido que afrontar esta pérdida territorial de la mano de una serie de hostigamientos y amenazas contra su vida e integridad por parte de los grupos armados al margen de la ley. Los líderes comunitarios del Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera, así como los del Bajo Mira y Frontera han sufrido amenazas constantes por la defensa de su territorio, que han terminado en asesinatos y desplazamiento forzado. El 25 de junio de 2008, el secretario general del Consejo Comunitario del Bajo Mira fue asesinado dentro del territorio colectivo por personas desconocidas. Tres meses después, el 7 de octubre de 2008, el fiscal de la Junta del Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera fue asesinado por un desconocido en el casco urbano del municipio de Tumaco. Después de este hecho, los demás miembros de la Junta del Consejo Comunitario se vieron en la obligación de abandonar el territorio y desplazarse a un casco urbano diferente y alejado de sus tierras, sin que hasta el momento (febrero de 2009) hayan podido regresar.

El desplazamiento de los líderes de las comunidades negras y de los miembros de los consejos comunitarios también tiene serias consecuencias en el territorio durante el tiempo del desplazamiento. En el caso del Alto Mira, han llegado al territo-

---

61 Entrevista con líder comunitario de Tumaco desplazado por la violencia, Bogotá, noviembre de 2008.

rio colonos que han ocupado las tierras y los bienes de los miembros del Consejo y, en algunos casos, han sembrado cultivos ilícitos. En consecuencia, las autoridades estatales continúan con las fumigaciones aéreas de cultivos ilícitos, sin que las comunidades negras puedan intervenir de forma alguna en la decisión. El impacto de dichas fumigaciones en los cultivos de pancoger que subsisten es muy alto, con la respectiva afectación de la seguridad alimentaria de la población afrocolombiana.

Algunas de las comunidades afrocolombianas que han enfrentado las amenazas a su vida e integridad por los factores aquí señalados, han optado por confinarse o resistir. En el primer caso –el confinamiento–, la población afrocolombiana se ha visto obligada a desplazarse forzosamente a tan sólo una parte de su territorio sin la posibilidad de movilizarse ni de tomar decisiones sobre su vida social y cultural. En el segundo caso –la resistencia–, las comunidades negras se han quedado en sus zonas tradicionales de habitación como estrategia de supervivencia cultural y política (Corte Constitucional 2009). Estas dos modalidades del desplazamiento forzado generan importantes pérdidas del control del territorio, en tanto afectan las posibilidades de supervivencia de los consejos comunitarios como autoridades territoriales. También hacen más difícil que el Estado brinde una atención integral a quienes deciden quedarse, porque la política estatal no ha considerado estas situaciones atípicas en las que el deber de prevención debe anteceder a la asistencia al desplazamiento. En consecuencia, la asistencia a las comunidades se condiciona al total abandono del territorio (Corte Constitucional 2009).

El agravante de la consulta previa

Todas estas consecuencias negativas que tiene la vulneración constante del derecho al territorio por causa de la violencia, el desplazamiento y los asesinatos de líderes por la defensa del territorio encuentran un agravante en la vulneración del derecho a la consulta previa de las comunidades negras.

La consulta previa es el derecho fundamental de los grupos étnicos a participar en las decisiones que les afectan, de manera libre, previa e informada. El objetivo esencial de este derecho es garantizar el respeto a la integridad cultural de los pueblos y comunidades y su derecho a la autodeterminación (Convenio 169 OIT, arts. 6 y 15; Corte Constitucional 1997).

La población afrocolombiana es reconocida por el Estado colombiano como un grupo étnico; por ello, sus prácticas, costumbres y tradiciones deben ser protegidas en virtud del derecho a la diversidad cultural (CP, art. 7). Una de las garantías explícitamente estatuidas para asegurar dicha protección es el derecho a la consulta previa. La Constitución Política colombiana reconoció este derecho, en su artículo 330, en casos de proyectos de explotación de recursos naturales en los territorios indígenas. Esta protección es ampliada a la población afrocolombiana, que es entendida como un grupo tribal, en los términos del Convenio No. 169 de la OIT, ratificado por Colombia en 1991.<sup>62</sup>

---

62 El Convenio No. 169 de la OIT fue ratificado y aprobado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991. La Corte Constitucional ha establecido que hace parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato, lo que significa que sirve de parámetro para realizar el control de constitucionalidad de la legislación y como guía de interpretación de las normas constitucionales. Por ello, cuando exista un conflicto entre

Así, mientras la Constitución Política establece la consulta previa únicamente para decisiones sobre explotación de recursos naturales, el Convenio 169 de la OIT la establece para todas las decisiones que les afecten directamente. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana, esta última norma debe preferirse por ser más protectora de los derechos.<sup>63</sup> La Corte Constitucional comenzó a reconocer en 2008 que existe el derecho a la consulta previa para medidas administrativas y legislativas que afecten a los grupos étnicos (Corte Constitucional 2008, 2009).

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

La violación del derecho a la consulta previa en Colombia se ha dado en concurrencia con amplias y profundas violaciones de los derechos territoriales de las comunidades afrocolombianas. Tal es el caso de las comunidades de Curvaradó y Jiguamiandó en el Bajo Atrato en el departamento del Chocó.

Desde finales de la década de los noventa, estas comunidades han denunciado la entrada de inversionistas y cultivos de palma en sus territorios sin que se hubiesen surtido las consultas previas requeridas. Este fenómeno de despojo territorial ha estado acompañado de hostigamientos y amenazas contra la población, por lo que muchas familias se han visto obligadas a desplazarse forzosamente de su territorio. A pesar de las denuncias de las comunidades sobre la presencia de grupos paramilitares en la zona y de la relación de éstos con los cultivos de palma y el desplazamiento forzado, sólo hasta la confesión de uno de los jefes paramilitares desmovilizado, el Estado reconoció explícitamente la situación y tomó cartas en el asunto.

En efecto, el jefe paramilitar Vicente Castaño reconoció que “en Urabá tenemos cultivos de palma. Yo mismo conseguí los empresarios para invertir en esos proyectos” (Comisión Colombiana de Juristas 2007). Algunos de estos cultivos de palma en Urabá fueron iniciados en 2001 tras las masacres, desapariciones y desplazamientos forzados masivos de las comunidades afrodescendientes que fueron despojadas del territorio en 1996 por las acciones de los grupos paramilitares. Desde entonces, han sido víctimas de por lo menos 114 asesinatos y desapariciones forzadas y 15 desplazamientos forzados (Comisión Colombiana de Juristas 2007).

En el año 2001, el Estado colombiano otorgó el título colectivo a las comunidades. Sin embargo, tres años después, la Corte Interamericana de Derechos Humanos concedió medidas provisionales de protección, al establecer que los hostigamientos no se detenían. A pesar de ello, en 2009, la Corte Constitucional constató que dichas medidas no habían sido implementadas satisfactoriamente y, por ello, ordenó

---

la legislación interna y las normas internacionales, debe preferirse aquella que sea más favorable para la protección de los derechos. Véase Corte Constitucional (1996, 1997a, 1998, 2001, 2005).

63 Corte Constitucional (1996, 1997a, 1998, 2001, 2005).

a los ministerios del Interior y de Justicia y de Defensa presentar a la Defensoría del Pueblo informes bimensuales sobre las acciones emprendidas por el Gobierno para cumplirlas a cabalidad (Corte Constitucional 2009).

Por otro lado, en 2005, la Unión Sindical Obrera (USO) presentó una queja ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por la violación del derecho a la consulta previa y a la integridad cultural protegidas en el Convenio No. 169 de la OIT en estas comunidades. En 2007, la OIT estableció que, en efecto, el derecho a la consulta previa había sido violado y con ello el derecho a la integridad cultural y el derecho al territorio. La OIT pidió al Estado colombiano realizar la consulta con estas comunidades y garantizar la restitución de las tierras (OIT 2007).

Ya en noviembre de 2005, el Incoder había expedido dos resoluciones para deslindar las tierras de propiedad colectiva, de los predios de propiedad privada de particulares. Sin embargo, a diciembre de 2008, dichas resoluciones no se han traducido en la entrega material de la extensión de cerca de 8.000 hectáreas usurpadas a las comunidades negras del municipio del Carmen del Darién en las cuencas de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó. Muchas de las familias no han podido regresar a su territorio porque aún hay presencia de grupos paramilitares y no hay garantías para un retorno seguro.

En el caso de Curvaradó y Jiguamiandó, el monocultivo de la palma aceitera también ha invadido los territorios colectivos, con altos impactos negativos sobre los bosques nativos, extinción de muchas especies y la contaminación de los ríos (López y Millán 2007).

Estos casos son claros ejemplos de la forma en que el conflicto armado, la expansión de proyectos de infraestructura, monocultivos y fumigaciones de cultivos ilícitos se han entrecruzado, generando grandes desplazamientos de la población afrocolombiana y pérdidas territoriales. Igualmente, contienen clara evidencia de la violación del derecho a la consulta previa y del ejercicio de sus derechos de adminis-

### ***La Corte se pronuncia: los efectos de la violación del territorio***

La Corte Constitucional ha resumido las consecuencias más graves de las pérdidas territoriales de la población afrocolombiana desplazada (Corte Constitucional 2009):

1. Imposibilita la titulación de territorios ancestrales que aún no han sido reconocidos como territorios colectivos.
2. Aumenta el riesgo de pérdida de los territorios colectivos ya titulados.
3. Facilita la proliferación de procesos de colonización y de formas de explotación económica abrasiva de los territorios colectivos.
4. Aumenta el riesgo de pérdida de sus modelos de desarrollo y de protección del medio ambiente.
5. Impide la aplicación de mecanismos efectivos para la restitución de los territorios colectivos.

tración y uso de sus territorios durante la situación de desplazamiento. Como lo ha reconocido la Corte Constitucional (2009), el desplazamiento forzado causado por estos factores y las pérdidas territoriales tienen serias consecuencias sobre la población afrocolombiana (véase recuadro).

A pesar de que los efectos e impactos del desplazamiento forzado sobre la población afrocolombiana están claramente relacionados con sus características culturales, la política de desplazamiento forzado no ha incluido de forma adecuada estos elementos y afectaciones particu-

lares, para garantizar el derecho a la igualdad, el principio de no discriminación y la inclusión de la diversidad cultural. En efecto, como veremos a continuación y como lo ha reconocido la Corte Constitucional (2009), los criterios del derecho de retorno al territorio y de reparación por los daños sufridos por el conflicto armado, no son lo suficientemente claros en el caso de los grupos étnicos, como las comunidades negras.

*Las comunidades afrocolombianas son despojadas de sus territorios como consecuencia del conflicto armado, los proyectos de explotación de recursos naturales y la fumigación de cultivos ilícitos.*

#### El derecho al retorno y a la reparación integral

El derecho al retorno de la población desplazada constituye una de las opciones de la estabilización socioeconómica en los términos de la Ley 387 de 1997 y es claramente la alternativa de las comunidades para la recuperación de los territorios de los que han sido expulsadas. Los Principios Deng establecen que los retornos deben ser voluntarios y siempre en condiciones de seguridad y dignidad, como lo ha reiterado la Corte Constitucional colombiana (2004).

El retorno seguro y digno implica que el Estado debe ofrecer a las comunidades que regresan el acceso a todos los programas para ello contemplados en la legislación, y tomar las medidas necesarias para lograr que la población se restablezca en las mismas condiciones en las que se encontraba antes del desplazamiento. Por esa razón, el retorno excede el simple traslado geográfico y debe articularse con programas de restitución de tierras que le permitan a la población desplazada retomar sus actividades productivas (Ibáñez 2009).

A propósito de los procesos de retorno de la población desplazada, la Corte Constitucional colombiana (2003) ha establecido que un enfoque de derechos en la materia implica mejorar las condiciones de vida de las personas desplazadas y, por ello, deben inscribirse en un enfoque de reparación integral del daño (Econometría 2008). Esto significa que el Estado está en la obligación de garantizar los derechos a la verdad, justicia y reparación dentro de los procesos de retorno. Adicionalmente, el Estado está en la obligación de proporcionar asistencia a la población para recuperar, en la medida de lo posible, las propiedades o posesiones que abandonó o de las que fue desposeída en el momento del desplazamiento. De no ser posible este tipo de restitución, el Estado debe indemnizar o reparar de manera justa a las personas desplazadas. En ese sentido, la Comisión Nacional de Reconciliación y Reparaciones (CNRR 2007), en sus Recomendaciones de criterios de reparación y de proporcionalidad restaurativa, ha señalado expresamente la importancia de la reparación y la restitución de tierras.<sup>64</sup>

64 En particular, la CNRR ha hecho énfasis en la necesidad de subsanar la ausencia de titulación

Para el caso de los grupos étnicos, la CNRR ha establecido que: las medidas de reparación orientadas a garantizar el derecho a un regreso voluntario de las víctimas de desplazamiento forzado a sus hogares o lugares de residencia habitual y de los grupos étnicos a sus tierras y territorios deben estar acompañadas, además, de unas (sic) medidas de reparación que reconozcan su especial condición de vulnerabilidad y estén orientadas a garantizarles condiciones dignas, seguras y tranquilas de vida y existencia, garantes, además, de los principios de igualdad y no discriminación. (CNRR 2007)<sup>65</sup>

A pesar de lo anterior, el Estado colombiano se encuentra en mora de cumplir con su deber de garantizar los derechos de la población afrocolombiana desplazada frente al retorno o restablecimiento. Aún no existen mecanismos efectivos para proteger a las personas afro desplazadas en su proceso de retorno o reubicación, y así lograr la estabilización socioeconómica, ni para proteger y restituir los bienes abandonados por ellas al momento del desplazamiento.

Acción Social, que, como se explicó, está encargada de coordinar las instituciones del Estado que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), construyó un “Protocolo para el acompañamiento de los procesos de retorno o reubicación de la población desplazada” (Acción Social 2006). Este documento debe funcionar como guía para todas las entidades del Estado que hacen parte del SNAIPD y que tienen la función de acompañar los retornos o reasentamientos voluntarios, seguros y dignos de la población desplazada, y de velar por el cumplimiento de sus derechos durante el proceso.

Esta guía o protocolo es el principal instrumento de política pública para la ejecución de los retornos o reasentamientos. En ella está contemplada la construcción de un plan de retorno o reasentamiento para cada familia o comunidad que retorne, bien sea individual o colectivamente, por parte de las entidades encargadas del acompañamiento, que debe tener en consideración las características propias de cada comunidad que pasa por este proceso. También resalta la importancia de seguir todos los Principios rectores de los desplazamientos internos (Acción Social 2006).

A pesar de esta iniciativa, la información sobre los procesos de retorno es escasa y la evaluación de los que se han realizado es complicada, dado que en muchas zonas persisten las causas que dieron lugar al desplazamiento (Ibáñez 2009). Los pocos estudios que se han realizado al respecto muestran, sin embargo, que el retorno tiene más probabilidad de ser exitoso si existen condiciones favorables de seguridad, si el retorno es voluntario y si la comunidad toma un rol activo (Econometría 2008).<sup>66</sup> Igualmente señalan que los retornos colectivos tienen mayores probabili-

---

de tierras de la población desplazada. Véase el documento en [www.cnrr.org.co](http://www.cnrr.org.co).

65 Estos compromisos del Estado colombiano se encuentran incluidos en los Principios Deng No. 14, 28 y 29, en el Principio Pinheiro No. 10, y también hacen parte de los compromisos adquiridos por los Estados firmantes de la Declaración de Durban (pars. 54 y 65), como Colombia. Además, hacen parte de las Recomendaciones que ha hecho a Colombia el Representante del Secretario General sobre los derechos de los desplazados internos en 2000 y 2007 (CDH 2000, Consejo DH 2007), y de las Observaciones formuladas por el CEDR a Colombia en 1999 (CEDR 1999).

66 El estudio de Econometría S.A. analizó 27 casos de retornos para construir el modelo de regresión y encontrar los factores asociados al éxito del proceso. Del total de casos analizados, 11 fueron considerados exitosos. En los casos se incluyeron 5 de población afrocolombiana, 4 de comunidades indígenas

dades de ser exitosos, bien sea porque los esfuerzos institucionales se concentran en un solo proceso (Econometría 2008) o porque el hecho de que el retorno se haga en conjunto hace que las redes sociales y de apoyo sean más densas y el proceso se perciba como más seguro (Ibáñez 2008). En esa medida, si bien no se cuenta con la información directa de los casos de retorno de las comunidades afrocolombianas desplazadas, los estudios sugieren que los retornos de este grupo de población tienden a tener más éxito.

En la práctica, sin embargo, a pesar de que el protocolo del SNAIPD contempla el acompañamiento por parte del Estado en los procesos de retorno, muchos afrocolombianos desplazados se han visto abandonados en el momento de retornar o de reubicarse, o han encontrado serias dificultades para ello.

Un caso paradigmático de esta situación es el de los municipios de El Charco y La Tola, a orillas del río Tapaje en Nariño. Con un 75% y un 96% de población afrodescendiente, respectivamente, ambos municipios han sido escenarios de enfrentamientos violentos entre los grupos armados ilegales que han provocado grandes olas de desplazamientos de población afro. Para finales de abril de 2007, muchos de los habitantes de la zona se encontraban atrapados en medio de los combates, habiéndose desplazado antes para evitarlos. Se resistían a retornar hasta tanto no cesaran los enfrentamientos, pero no había garantías para asegurar siquiera la vida e integridad de esta población, ni durante el desplazamiento ni para moverse a otro lugar, bien fuera su lugar de origen u otro en el que no estuvieran sucediendo enfrentamientos permanentemente (Comisión Colombiana de Juristas 2007).

Las consecuencias han sido igualmente graves en toda la zona rural de Buenaventura. Entre 1999 y 2003, como consecuencia de desplazamientos masivos, en este municipio se registraron aproximadamente 12.000 personas desplazadas. Para el año 2004, tan sólo 3.000 de ellas habían podido retornar a sus territorios (Gobernación del Valle 2004).

Ibáñez (2009) presenta una serie de indicadores del deseo de retorno de la población desplazada con base en la Encuesta Nacional de Hogares Desplazados de 2004.<sup>67</sup> Los datos muestran que sólo un 10% de las personas encuestadas manifestaron un deseo de retorno y que las razones para retornar residen en factores de expulsión y no en factores de atracción. Esto significa que el deseo de retornar es más fuerte si las condiciones del sitio de recepción son muy malas. Para el caso de la población afrocolombiana de zonas rurales, el desplazamiento a zonas urbanas implica muy malas condiciones de recepción, pues no cuenta con posibilidades de desarrollar sus medios productivos en la ciudad. En ese sentido, el proceso de adaptación es mucho más largo y complicado, y, por eso, en muchas ocasiones, suelen expresar deseos de retornar.<sup>68</sup>

Otro indicador del deseo de retorno, según el estudio de Ibáñez, es la presencia de grupos armados en el lugar de recepción y no en el lugar de origen. De acuerdo

---

y 18 de población mestiza. 20 de los retornos analizados fueron colectivos y 7 individuales.

<sup>67</sup> Encuesta realizada por la Universidad de los Andes y la Pastoral Social de la Conferencia Episcopal.

<sup>68</sup> Entrevista con líder afrocolombiano desplazado del municipio de Tumaco, Bogotá, noviembre de 2008.

con los datos, un 42,4% de los hogares que desean retornar percibe presencia de grupos armados al margen de la ley en el municipio de recepción, mientras que tan sólo el 26,5% de los hogares sin deseo de retorno tienen esta misma percepción. Esto se explica en la medida en que la “presencia de grupos armados en recepción constituye pues probables agresiones futuras a la población y parece ser un factor de

*La población afrocolombiana en situación de desplazamiento no ha visto garantizado su derecho a la restitución de las tierras y bienes abandonados en el momento del desplazamiento, ni ha sido indemnizada de manera justa.*

expulsión” (Ibáñez 2009). Tal como se mostró en la sección de territorio y conflicto armado, los territorios de las comunidades afrocolombianas continúan en la mitad del conflicto armado, y no es claro que los municipios receptores tengan características diferentes.

El tercer indicador señalado por Ibáñez en el deseo de retorno, que resulta de especial importancia para el caso de la población afrocolombiana, es la perspectiva de recuperar los activos, en particular el territorio. Según los datos de la encuesta, dicha posibilidad es un claro incentivo para retornar. Paradójicamente, en la encuesta, los hogares con deseo de retornar reportan una menor proporción de propiedad formal de sus predios. Ibáñez ofrece dos interpretaciones para ello. Por un lado, se puede explicar por el hecho de que la propiedad formal (existencia de títulos legales de propiedad) en zonas de conflicto no es suficiente para proteger los derechos de propiedad y, por tanto, no es un incentivo de retorno. Por otro lado, puede explicarse porque las personas con títulos legales no perciben una urgencia de regresar a recuperar sus predios porque están protegidas por lo establecido en el Decreto 2007 de 2001. En el caso de las comunidades afrocolombianas, los hechos relatados en el aparte de la relación entre el territorio y la violencia son evidencia de la primera hipótesis de Ibáñez. En efecto, la existencia de títulos jurídicos de propiedad colectiva sobre los territorios ha sido poco eficaz en el contexto del conflicto armado para garantizar a la población afro su derecho al territorio.

Un cuarto indicador del deseo de retorno está relacionado con las condiciones económicas de la población desplazada, la recuperación de sus medios de producción<sup>69</sup> y las alternativas de generación de ingresos (Ibáñez 2009; Econometría 2008). Tal como se mostró anteriormente, en el caso de las comunidades negras, los territorios no sólo han sido ocupados, sino modificados y han sufrido impactos negativos en términos ambientales. En esa medida, las comunidades que decidan y puedan retornar encontrarán serias dificultades para retomar sus prácticas de producción y subsistencia, como los cultivos de pancoger por causa de los monocultivos o las fumigaciones de cultivos ilícitos. En tales situaciones, el Estado colombiano deberá diseñar una oferta institucional de programas de estabilización socioeconómica que garantice a las comunidades afrocolombianas recuperar la seguridad y soberanía alimentaria con la que contaban antes del desplazamiento.

Los datos del estudio de Acción Social y Acnur (Econometría 2008) muestran que el 60% de los casos de retorno de población afrocolombiana fueron exitosos,<sup>70</sup>

69 En términos de Ibáñez, cuando las personas en situación de desplazamiento cuentan con capital humano poco transferible a las áreas de recepción, el retorno también resulta una opción atractiva.

70 Es importante notar que el estudio de Econometría sólo incluyó 27 casos para la construc-

gracias al carácter voluntario, al rol activo de la comunidad y a la garantía de las condiciones de seguridad. De forma consistente con el modelo de ese estudio, las comunidades denuncian la imposibilidad de retornar a sus territorios porque las condiciones de seguridad no se garantizan.

Ese es el caso de las comunidades de la zona rural de la parte baja del río Naya en el municipio de Buenaventura, que sufrieron en el año 2001 una de las masacres más sangrientas de los

últimos años. En 2001, un grupo de paramilitares llegó hasta la zona del Alto Naya y masacró a más de 40 personas entre indígenas y afrocolombianos. Los sobrevivientes de las comunidades de la zona se desplazaron masivamente para evitar ser asesinados y, seis años después, no habían podido retornar a sus territorios porque no existían garantías de seguridad (Afrodes y Global Rights 2007).

Esta grave situación en materia de retorno, protección y restitución de los territorios de la población afrocolombiana se suma a la falta de claridad en materia de verdad, justicia y reparación integral por el conflicto armado y el desplazamiento forzado. Así lo ha resaltado incluso la Corte Constitucional (2004), advirtiendo que la política gubernamental continúa omitiendo la salvaguardia de estos derechos y considerando la apertura de un incidente de desacato (incumplimiento de una orden judicial de la acción de tutela) contra los funcionarios de las entidades encargadas de este deber (Comisión Colombiana de Juristas 2007).

Tradicionalmente, las reparaciones para la población afrocolombiana han sido debatidas desde dos perspectivas: la primera, la reparación histórica por la esclavitud y la marginación social de la que ha sido víctima esta población; y la segunda, la reparación por las violaciones producidas en el marco del conflicto interno (Procuraduría General de la Nación 2007). A continuación se presenta brevemente la información disponible sobre los criterios de reparación a las comunidades afrocolombianas por los daños sufridos a causa del conflicto y el desplazamiento, y los lineamientos generales que deben cumplir las reparaciones para que sean integrales y acordes con los daños culturales a la población negra.

De acuerdo con líderes afrocolombianos, “El debate alrededor de la reparación de la población desplazada en este país no ha empezado. Hay medidas de atención humanitaria –alimentación, por ejemplo– pero la reparación por el desplazamiento forzado interno todavía NO (...). [L]a reparación es un faltante muy grande”.<sup>71</sup>

Los datos presentados por el Estado colombiano en el informe a la Corte Constitucional para la construcción de indicadores del goce efectivo de derechos de la población desplazada dentro del proceso de seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004, parecen reiterar lo afirmado por los líderes del movimiento afrocolombiano. La encuesta realizada a la población desplazada en la que se basó el informe, preguntó a las personas si sabían que el Estado tiene la obligación de reparar los daños que

*La violencia y el desplazamiento forzado han impedido el ejercicio de los derechos territoriales de las comunidades negras.*

---

ción de un modelo econométrico para identificar factores que puedan explicar el éxito de los retornos y, a partir de ello, construir indicadores para procesos de retorno en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad. Dentro de esos 27 casos, tan sólo 5 eran de población desplazada.

71 Entrevista con Carlos Rosero del Proceso de Comunidades Negras (PCN), Bogotá, junio de 2008.

le ha ocasionado su desplazamiento. El 29% de la población contestó que no conocía esa obligación del Estado colombiano y el 89,9% afirmó que consideraba que el Estado no le había dado ninguna reparación por los daños sufridos (DNP 2008).

En materia de restitución de territorios de la población afrocolombiana, Acnur ha advertido al Estado colombiano que las entidades encargadas de la tarea han subestimado los recursos necesarios y, por tanto, incluso en caso de que la población pudiera retornar, no hay garantías de que la restitución sea posible (Acnur 2007).

A este respecto, es reveladora la opinión del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas. Durante su visita a Colombia, observó que

[l]os desplazados tienen la impresión generalizada de que no hay voluntad de devolverles la tierra y demás bienes y, en algunas regiones del país, sospechan que aunque la causa original de los desplazamientos podía haber sido el conflicto armado, la apropiación de las tierras por parte de grandes empresas era, cuando menos, un efecto colateral, si no parte de una política de desplazamiento forzado. Se denunció ante el Representante la ocupación ilegal de tierras, bien mediante la transferencia de títulos bajo coacción por una compensación mínima o mediante su falsificación. Asimismo, se denunciaron muchos casos de adquisición de tierras indígenas y *propiedades colectivas afrocolombianas* en violación del artículo 60 de la Constitución de Colombia y la Ley N° 70. (Cursiva fuera del texto) (en Comisión Colombiana de Juristas 2007)

A pesar de que el debate de las afrorreparaciones aún no concluye en Colombia, es importante recordar que la reparación debe ser integral y que para ello, en el caso de los grupos étnicos, es necesario reconocer el carácter colectivo de los daños y establecer criterios de reparación igualmente colectivos (Procuraduría General de la Nación 2007). Así mismo se debe garantizar la investigación y sanción de los autores intelectuales y materiales responsables de los daños causados, para satisfacer los derechos a la verdad, la justicia y la reparación (Procuraduría General de la Nación 2007).

## **Conclusiones y recomendaciones**

Por los argumentos y la evidencia expuesta a lo largo de este capítulo, el ODR considera indispensable que la política en materia de desplazamiento tenga en cuenta las características culturales de la población afrocolombiana e incluya indicadores y cifras del impacto diferencial del desplazamiento sobre su integridad cultural. Para ello, los criterios y órdenes específicas establecidos por la Corte Constitucional en el Auto 005 de 2009 ofrecen la guía fundamental para la actuación del Estado (véase recuadro).

Es especialmente importante la construcción de una perspectiva étnica diferencial en todos los componentes de la política pública del Estado colombiano en materia de desplazamiento forzado. Hasta el momento, ninguna de las herramientas de política pública incluye este tipo de perspectiva, excepto cuando se trata de hacer conteos y de documentar algunos resultados cuantitativos. Sin embargo, ni siquiera estos resultados son muestra de un avance significativo en la inclusión de la población afrocolombiana dentro de los beneficios establecidos en la política, porque no responden a la magnitud de la afectación del desplazamiento en la población negra.

***Las órdenes de la Corte en el Auto 005 de 2009:  
la hoja de ruta para la protección de los derechos  
de los afrocolombianos de comunidades desplazadas,  
confinadas o resistentes***

En el Auto 005 de 2009, la Corte dictó órdenes precisas de cuyo cumplimiento depende la mitigación y eventual eliminación de las violaciones graves de los derechos de las comunidades negras documentadas en este capítulo. Para cada una de las medidas, la Corte establece plazos perentorios que se cumplen en octubre de 2009.

En breve, las principales medidas generales exigidas por la Corte son:

Que Acción Social, como entidad coordinadora del SNAIPD, diseñe y ponga en marcha un plan específico de protección y atención para las comunidades más afectadas por el desplazamiento, el confinamiento y la resistencia, que la misma Corte enumera en su decisión.

Que el Ministerio del Interior y de Justicia diseñe “un plan de caracterización de los territorios colectivos y ancestrales habitados mayoritariamente por la población afrocolombiana”. El plan debe ser remitido a la Corte junto con un cronograma de implementación. La implementación del plan debe estar concluida en julio de 2010.

Que “el Ministerio del Interior y de Justicia, junto con el Incoder, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Unidad Nacional de Tierras del Ministerio de Agricultura, el IGAC y Acción Social, [pongán] en marcha la ruta étnica propuesta por Acción Social dentro del proyecto de protección de tierras y patrimonio”.

Que Acción Social “diseñe una estrategia que le permita adoptar en cada caso y de manera urgente, las medidas necesarias para garantizar que la población afrocolombiana confinada, reciba atención humanitaria de emergencia de manera integral, oportuna y completa, respetando los criterios de especificidad cultural aplicables”.

Que Acción Social, como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, así como el CNAIPD, diseñen “un plan integral de prevención, protección y atención a la población afrocolombiana, con la participación efectiva de las comunidades afro y el pleno respeto por sus autoridades constituidas, y de las autoridades territoriales concernidas”.

Que los ministerios del Interior y de Justicia y de Defensa “presenten a la Defensoría del Pueblo informes bimensuales sobre las acciones tomadas para obtener el cumplimiento de las medidas provisionales dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con las Comunidades de Jiguamiandó y Curvaradó”. (Corte Constitucional 2009)

Esta ausencia de la perspectiva étnico-racial en la política pública lleva a una falta de garantía de los derechos fundamentales de la población desplazada afrocolombiana, que se suma a las limitaciones propias de la política de atención al desplazamiento. La vulneración de los derechos de la población desplazada atraviesa

todos los momentos del desplazamiento: no hay protección para las comunidades en riesgo de ser desplazadas; durante el desplazamiento, en muchas ocasiones, los mínimos esenciales no están garantizados; y la estabilización socioeconómica parece una utopía para muchos. A esto se adiciona que no hay garantías para el retorno seguro de las comunidades afrocolombianas a sus territorios, ni tampoco criterios claros de reparación que consideren su carácter colectivo.

En particular, para el caso del derecho al territorio, es necesario tener en cuenta que la identidad cultural colectiva está estrechamente ligada a él, y que las comunidades afrocolombianas desarrollan prácticas tradicionales y de subsistencia a partir de sus territorios. Dadas esas concepciones particulares, las medidas de restitución y reparación deben incluir el carácter colectivo y las formas tradicionales de uso del territorio, así como garantizar los derechos de participación sobre dichas decisiones. Aunque se cuenta con una ley de titulación colectiva para las comunidades afrocolombianas, que se planteó como una estrategia de reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de estas comunidades, ésta debe pasar del simple reconocimiento jurídico a la garantía de la tenencia real de sus territorios.

#### **CUADRO 2: RECOMENDACIONES AL ESTADO COLOMBIANO EN MATERIA DE DESPLAZAMIENTO Y DISCRIMINACIÓN RACIAL**

<b>Recomendaciones para las autoridades administrativas del Gobierno nacional</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Dar cumplimiento estricto y pronto a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en el Auto 005 de 2009 (véase recuadro).</li><li>■ Actualizar y unificar las bases de datos existentes sobre la población desplazada, en particular en lo referente a la pertenencia étnica.</li><li>■ Modificar el sistema de registro de la población desplazada para incluir a aquellas personas que han sido víctimas del desplazamiento por motivos no directamente relacionados con el conflicto armado.</li><li>■ Construir indicadores diferenciales para evaluar y atender a la población afrocolombiana desplazada con una perspectiva étnico-racial.</li><li>■ Diseñar estrategias preventivas para el desplazamiento forzado de las comunidades afrocolombianas que incluyan el ejercicio de los derechos fundamentales y la perspectiva étnico-racial.</li><li>■ Garantizar procedimientos seguros, dignos y voluntarios de retorno a los territorios de las comunidades negras. Incluir dentro de la política pública de retorno o reasentamiento de la población desplazada la perspectiva étnico-racial.</li><li>■ Diseñar programas de estabilización socioeconómica acordes con las características étnicas de la población afrocolombiana.</li><li>■ Establecer acciones preventivas para garantizar el derecho al territorio de las comunidades negras.</li><li>■ Acelerar y agilizar los procesos de titulación colectiva a las comunidades negras en todo el territorio nacional.</li><li>■ Diseñar mecanismos de participación y consulta previa que respeten los usos y costumbres de la población afrocolombiana.</li></ul>
---	--

## Bibliografía

- Acción Social - Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Subdirección de Atención a Población Desplazada, Registro Único de Población Desplazada. 2006. *Protocolo para el acompañamiento a los procesos de retorno o reubicación de población desplazada*, Bogotá, 9 de mayo de 2006. Disponible en [http://www.accionsocial.gov.co/documentos/ACTUALIZACION\\_DESPLAZADOS/G-SAD-001-PRR-V02%20PROTOCOLO%20DE%20RETORNOS%20O%20REUBICACION%20%20\\_2\\_.pdf](http://www.accionsocial.gov.co/documentos/ACTUALIZACION_DESPLAZADOS/G-SAD-001-PRR-V02%20PROTOCOLO%20DE%20RETORNOS%20O%20REUBICACION%20%20_2_.pdf). Consultado en diciembre de 2008.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Guía de consulta salidas estadísticas página web*, Bogotá, junio de 2007. Disponible en [http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Guia\\_Consulta\\_Web.pdf](http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Guia_Consulta_Web.pdf). Consultado en octubre de 2008.
- \_\_\_\_\_. 2008a. *Atención Integral a la Población Desplazada* – Sistema de consulta a través de la red., Disponible en <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=295&conID=1933>. Consultado en octubre de 2008.
- \_\_\_\_\_. 2008b. *Estadísticas de la población desplazada* - Sistema de consulta a través de la red. Disponible en <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=383&conID=556>. Consultado en octubre de 2008.
- \_\_\_\_\_. 2008c. “*Red de protección social para la superación de la pobreza extrema - Juntos*” *Manual de operaciones versión 4*. Disponible en [http://www.accionsocial.gov.co/documentos/2980\\_Manual\\_Operativo.pdf](http://www.accionsocial.gov.co/documentos/2980_Manual_Operativo.pdf). Consultado en diciembre de 2008.
- \_\_\_\_\_. 2008d. *Programa de atención integral en generación de ingresos para la población en situación de desplazamiento*. Disponible en <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=252&conID=179&pagID=5537>. Consultado en diciembre de 2008.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur). 1994. No. 75 (XLV) *Conclusión sobre personas internamente desplazadas*, Comité Ejecutivo, 45º periodo de sesiones.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Balance de la política pública para la atención integral del desplazamiento forzado en Colombia. Enero 2004 - abril 2007*. Bogotá: Pro-Offset.
- Asociación de Afrocolombianos Desplazados (Afrodes) y Global Rights 2007. *Luces y contraluces sobre la exclusión*. Bogotá: Afrodes y Global Rights.
- Afrodes, Acnur y Unifem. 2007. *Primer Encuentro Nacional de Mujeres Afrocolombianas en Situación de Desplazamiento*. Disponible en [www.unifemandina.org](http://www.unifemandina.org). Consultado en mayo de 2008.
- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA). 2007. *Una mirada a la población desplazada en ocho ciudades de Colombia: respuesta institucional local, condiciones de vida y recomendaciones para su atención*. Bogotá, noviembre de 2007. Disponible en <http://colombia.nutrinet.org/compo>

- ment/option,com\_repository/func,fileinfo/id,1/. Consultado en enero de 2008.
- Comisión Colombiana de Juristas. 2007. *Informe de seguimiento a la aplicación en Colombia de las recomendaciones del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de las personas internamente desplazadas*, julio de 2006 a diciembre de 2007.
- Comisión Colombiana de Juristas. 2007a. *Los derechos de las comunidades afrocolombianas en riesgo y en situación de desplazamiento forzado no cuentan con las garantías a las que está obligado el Estado colombiano. Informe de seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional*, octubre 18 de 2007. Disponible en [www.coljuristas.org](http://www.coljuristas.org).
- Comisión de Derechos Humanos (CDH), Naciones Unidas. 1994. *Informe presentado por el Representante del Secretario General sobre los Derechos Humanos de los desplazados internos*. Adición Misión Colombia, Comisión de Derechos Humanos, 51° periodo de sesiones, tema 11 d) del programa provisional, E/CN.4/1995/50/Add.1, 3 de octubre de 1994.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos*. Adición “Principios rectores de los desplazamientos internos”, 54° periodo de sesiones, E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Informe presentado por el Representante del Secretario General sobre los Derechos Humanos de los desplazados internos*. Adición Misión Colombia, Comisión de Derechos Humanos, 56° periodo de sesiones, tema 14 c) del programa provisional, E/CN.4/2000/83/Add.1, 11 de enero de 1994.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Restitución de viviendas y patrimonio con motivo del regreso de los refugiados y desplazados internos. Informe definitivo del Relator Especial, Sr. Paulo Sergio Pinheiro, “Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas”*, 57° periodo de sesiones E/CN.4/Sub.2/2005/17, 28 de junio de 2005.
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado. 2008. *Séptimo informe de verificación sobre el cumplimiento de derechos de la población en situación de desplazamiento*. Bogotá, 20 de octubre de 2008. Disponible en [http://www.codhes.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=39&Itemid=52](http://www.codhes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=52). Consultado en enero de 2008.
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). 2007. *Recomendaciones de criterios de reparación y de proporcionalidad restaurativa*. Bogotá.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), Naciones Unidas, 1991. *Observación General No. 4: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)*. 6° periodo de sesiones, E/1992/23, 1991.

- \_\_\_\_\_. 2001. *Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a Colombia*, 27º periodo de sesiones, E/C.12/1/Add.74, 6 de diciembre de 2001.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR). Naciones Unidas. 1996. *Observaciones a los informes No. 6 y 7 presentados por el Estado colombiano*, 51º periodo de sesiones, CERD/C.304/Add.1, 30 de septiembre de 1996.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Observaciones a los informes No. 8 y 9 presentados por el Estado colombiano*, 55º periodo de sesiones, CERD/C/SR.1362, 20 de agosto de 1999.
- Consejo de Derechos Humanos, Naciones Unidas (Consejo DH). 2007. *Informe presentado por el Representante del Secretario General sobre los Derechos Humanos de los desplazados internos*. Adición Misión Colombia, Consejo de Derechos Humanos, 4º período de sesiones, tema 2 del programa provisional, A/HRC/4/38/Add.3, 24 de enero de 2007.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). 2008. *Afrocolombianos desplazados, un drama sin tregua*, 22 de mayo de 2008. Disponible en [http://www.codhes.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=157](http://www.codhes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=157). Consultado en agosto de 2008.
- Corte Constitucional (1996). Sentencias C-406 de 1996. M.P. Hernando Herrera Vergara.
- \_\_\_\_\_. 1997. Sentencia SU-039 de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell.
- \_\_\_\_\_. 1997a. Sentencia C-251 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- \_\_\_\_\_. 1998. Sentencia C-191 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- \_\_\_\_\_. 2001. Sentencia T-1319 de 2001. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.
- \_\_\_\_\_. 2003. Sentencia T-602 de 2003. M.P. Jaime Araújo Rentería.
- \_\_\_\_\_. 2004. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda.
- \_\_\_\_\_. 2005. Sentencia T-401 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda.
- \_\_\_\_\_. 2006a. Auto 218 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda.
- \_\_\_\_\_. 2006b. Auto 266 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda.
- \_\_\_\_\_. 2007a. Auto 109 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda.
- \_\_\_\_\_. 2007b. Auto 233 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda.
- \_\_\_\_\_. 2008a. Sentencia C-030 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil.
- \_\_\_\_\_. 2008b. Auto 116 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda.
- \_\_\_\_\_. 2009. Auto 005 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda.
- Defensoría del Pueblo. 2002. *Informe defensorial sobre la situación de derechos humanos y desplazamiento forzado en el municipio de Bojayá Atrato Medio*. Disponible en <http://www.pastoral-social.org/portal/download.php?view.35>. Consultado en octubre de 2008.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). 2005. *Censo 2005. Sistema de Consulta de la Información Censal REDATAM*. Disponible en <http://190.25.231.242/cgibin/RpWebEngine.exe/PortalActio n?&cMODE=MAIN&BASE=CG2005BASICO&MAIN=WebServerMain.inl>. Consultado en octubre de 2008.

- Departamento Nacional de Planeación (DNP). 1997. *Documento Conpes 2924 de 1997 "Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia"*, Bogotá, mayo de 1997.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Documento Conpes 3057 de 1999 "Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado"*, Bogotá, noviembre de 1999.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Documento Conpes 3400 de 2005 "Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia"*, Bogotá, noviembre de 2005.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Documento Conpes 3410 de 2006 "Política de Estado para mejorar las condiciones de vida de la población de Buenaventura"*, Bogotá, febrero de 2006.
- \_\_\_\_\_. 2008. Informe presentado a la Corte Constitucional en octubre de 2008, como parte del proceso de seguimiento a la implementación de la Sentencia T-025 de 2004, octubre 31 de 2008.
- Econometría Consultores S.A. 2008. Evaluación de procesos de retorno para la generación de recomendaciones que permitan identificar variables de éxito y retos para una respuesta más efectiva. Informe elaborado para Acción Social y Acnur. Bogotá.
- El Espectador*. 2001. Reportaje de Enrique Rivas Gordillo, *La masacre de Naya puede superar las cien víctimas, aunque el método usado por los paramilitares permite al Ejército decir que sólo ha habido diecisiete cadáveres recuperados*, abril 18 de 2001.
- El Liberal*. 2008. *Estado condenado a pagar 6 mil millones por masacre del Naya*, octubre 18 de 2008.
- El Tiempo*. 2002a. *Un genocidio anunciado*, mayo 7 de 2002.
- \_\_\_\_\_. 2002b. *Comunidades negras denuncian exterminio*, mayo 9 de 2002.
- \_\_\_\_\_. 2002c. *Bojayá, seis meses después*, noviembre 2 de 2002.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Fiasco del Estado en Bojayá*, abril 26 de 2003.
- \_\_\_\_\_. 2005a. Editorial. *Bojayá: Tres años y nada*, mayo 4 de 2005.
- \_\_\_\_\_. 2005b. *Bojayá*, mayo 5 de 2005.
- \_\_\_\_\_. 2007. *A Bojayá le dicen 'Severá'*, mayo 3 de 2007.
- \_\_\_\_\_. 2008a. *Nuevo Bojayá, \$ 34.000 millones que la selva se está tragando*, agosto 10 de 2008.
- \_\_\_\_\_. 2008b. *Por masacre del Naya, Estado deberá indemnizar con cerca de 6 mil millones de pesos a 82 indígenas*, octubre 18 de 2008.
- Federación de Empresas de Palma Aceitera en Colombia (Fedepalma). Anuario Estadístico 2008. La agroindustria de Aceite en Colombia y el mundo 2003-2007. Bogotá, 2008.
- Global Rights Partners for Justice y Afrodes. 2007. *Los derechos de las comunidades afrocolombianas. Informe desde una perspectiva afrocolombiana. Luces y contraluces sobre la exclusión*. Bogotá D.C., noviembre de 2007.
- Gobernación del Valle, Oficina Gestión de Paz y Convivencia, en convenio con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). 2004. *Diag-*

- nóstico de la población en situación de desplazamiento -PSD- asentada en el municipio de Buenaventura*, febrero de 2004.
- Grueso Castelblanco, Libia. 2006. "Comunidades negras: el derecho a ser diferentes" en *Revista trimestral latinoamericana y caribeña de desarrollo sustentable* No. 14, Vol. 4. 2006. Disponible en [http://www.revistafuturos.info/futuros14/ent\\_libia\\_grueso.htm](http://www.revistafuturos.info/futuros14/ent_libia_grueso.htm). Consultado en diciembre de 2008.
- Guataquí, Juan Carlos. 2009. "Dimensión del desplazamiento en Colombia: el problema del sistema de registro y caracterización de la población desplazada," en C. Rodríguez Garavito, ed. *¿Cómo superar el desplazamiento? La Corte, la política pública y la crisis del desplazamiento forzado*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Human Rights Watch. 2008. *Valle y Cauca Tercera Brigada*. Disponible en [http://www.hrw.org/spanish/informes/2001/sexta\\_division3.html#P547\\_108947](http://www.hrw.org/spanish/informes/2001/sexta_division3.html#P547_108947). Consultado en octubre de 2008.
- IASC Nariño. 2007. *Informe especial seguimiento a la situación humanitaria en Nariño*, 26 de septiembre de 2007.
- Ibáñez, Ana María. 2009. "Los programas de retorno para la población desplazada en Colombia" en C. Rodríguez Garavito, ed. *¿Cómo superar el desplazamiento? La Corte, la política pública y la crisis del desplazamiento forzado*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder). *Informe sobre la gestión del Incoder en el municipio de Tumaco, en relación con la titulación colectiva a comunidades negras y propuesta de zona de desarrollo empresarial*. Bogotá, 16 febrero de 2004.
- Instituto von Humboldt (IVH). 2000. Incentivos perversos para la conservación de la biodiversidad. El caso de la palma africana. Boletín N° 21, Bogotá.
- Leukós, Sara. 2008. "La masacre del Naya, una memoria presente", en *Desde Abajo*, mayo 18. Disponible en <http://www.desdeabajo.info/index.php/ediciones/157-edicion-134/853-la-masacre-del-naya-una-memoria-presente>. Consultado en octubre de 2008.
- López, Jesús Alfonso y Deima Constanza Millán. 2007. *Derecho a la alimentación y al territorio en el Pacífico colombiano*. Colombia: Diócesis de Tumaco, Diócesis de Quibdó, Diócesis de Buenaventura, Diócesis de Istmina, Vicariato Apostólico de Guapi.
- Maldonado, María Mercedes. 2009. "El acceso y disfrute de vivienda digna por parte de la población en condición de desplazamiento", en C. Rodríguez Garavito, ed. *¿Cómo superar el desplazamiento? La Corte, la política pública y la crisis del desplazamiento forzado*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Medios para la Paz. 2008. *Chocó después de la masacre de Bojayá, han pasado tres años pero...* Disponible en <http://www.mediosparalapaz.org/index.php?idcategoria=1062>. Consultado en octubre de 2008.
- Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). 2007. Sala de Situación Humanitaria, Colombia. *Informe de situación humanitaria*, julio-agosto de 2007.

- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2007. CEACR: Individual Observation Concerning Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169).
- PCS Internacional. 2005. *Informe Especial: Bojayá - Emergencia humanitaria en la escalada*, 12 de mayo de 2005.
- Pérez, Luis Eduardo. 2009. “El fin del desplazamiento: propuesta de criterios de cesación”, en C. Rodríguez Garavito, ed. *¿Cómo superar el desplazamiento? La Corte, la política pública y la crisis del desplazamiento forzado*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Proceso de Comunidades Negras (PCN). 2003. *Informe de Avance de la Ley 70 de 1993*, octubre de 2003.
- Procuraduría General de la Nación y Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional. 2007. *Primero las víctimas. Criterios para la reparación integral de víctimas individuales y grupos étnicos*. Bogotá, junio de 2007.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2008. “Tumaco reclama atención”, en *Hechos del Callejón*, No. 33, marzo de 2008.
- Restrepo, Esteban. 2009. “La garantía de los derechos a la verdad, justicia y la reparación de las víctimas del delito de desplazamiento forzado”, en C. Rodríguez Garavito, ed. *¿Cómo superar el desplazamiento? La Corte, la política pública y la crisis del desplazamiento forzado*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Riveros, Héctor. 2009. “La eficacia de los derechos de la población en situación de desplazamiento: un desafío para la aplicación de los principios constitucionales de organización territorial”, en C. Rodríguez Garavito, ed. *¿Cómo superar el desplazamiento? La Corte, la política pública y la crisis del desplazamiento forzado*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Rodríguez Garavito, César (ed.) 2009a. *¿Cómo superar el desplazamiento? La Corte, la política pública y la crisis del desplazamiento forzado*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- \_\_\_\_\_ 2009b. “Más allá del desplazamiento, o cuándo se supera un estado de cosas inconstitucional”, en C. Rodríguez Garavito, ed. *¿Cómo superar el desplazamiento? La Corte, la política pública y la crisis del desplazamiento forzado*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Salinas, Yamile. 2009. “La protección y restitución de las tierras y bienes inmuebles de las víctimas del desplazamiento”, en C. Rodríguez Garavito, ed. *¿Cómo superar el desplazamiento? La Corte, la política pública y la crisis del desplazamiento forzado*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- World Rainforest Movement. S.A. (WRM). 2008. *El amargo fruto de la palma aceitera*, 25 de abril de 2008. Disponible en [www.wrm.org.uy/plantaciones/material/palma.html](http://www.wrm.org.uy/plantaciones/material/palma.html). Consultado en diciembre de 2008.





## 4. **Sin derecho a enfermarse:**

la difícil situación del derecho  
a la salud de los afrocolombianos

Fotografía: *¿Y acaso nosotros no tenemos derecho?*, 2008  
Juan Manuel Borrero Bueno  
Mención de honor en el Concurso de fotografía  
*Justicia a Contraluz*, Universidad de los Andes, 2008

*“En cuanto a las medidas de promoción y prevención dirigidas a la población afrocolombiana no hay ninguna específica ya que éstas son las mismas adoptadas para toda la población colombiana”.<sup>1</sup>*

El derecho a la salud ha sido concebido como el derecho a gozar de “un estado de completo bienestar físico, mental y social” (OMS 1946). Así lo establece la constitución de la Organización Mundial de la Salud, que especifica que la salud no se define sólo como la ausencia de enfermedad, y que el “goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano *sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social*” (OMS 1946). Este capítulo se enfoca precisamente en este punto: cómo se interrelaciona el derecho a la salud con la prohibición de discriminación por motivos de raza en Colombia. Desde esa perspectiva, el texto documenta las políticas públicas que ha implementado el Estado colombiano en materia de salud con relación a la población afrocolombiana, y las acciones concretas que se han emprendido como desarrollo de esas políticas frente a la situación actual de dicha población en lo que respecta a su derecho a la salud.

En Colombia, a pesar de que la Constitución no menciona la expresión “derecho a la salud”, éste se encuentra consagrado en el artículo 44, como un derecho fundamental de los niños; en el artículo 46, como parte de la protección especial a la vejez; en el artículo 47, en la protección de los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos; en el artículo 48, como parte del derecho a la seguridad social; en el artículo 49, que define los servicios públicos en salud y saneamiento ambiental; y en el artículo 50, que establece la atención gratuita a los menores de un año. La jurisprudencia se ha encargado de delimitar la definición del derecho a la salud como un derecho de carácter fundamental (por conexidad con el derecho a la vida)

---

<sup>1</sup> Respuesta del 18 de diciembre de 2007 del Servicio Seccional de Salud del Departamento de Bolívar al derecho de petición enviado por el Observatorio de Discriminación Racial (ODR).

y asistencial (en la medida en que su reconocimiento impone acciones concretas por parte del Estado) (Corte Constitucional 1992).

La salud –dice la Corte– es un concepto que guarda íntima relación con el bienestar del ser humano y que dentro del marco del Estado social, al convertirse en derecho, se constituye en un postulado fundamental del bienestar ciudadano al que se propende en el nuevo orden social justo, a fin de garantizar un mínimo de dignidad a las personas. (Corte Constitucional 1999)

El derecho a la salud abarca cuatro elementos fundamentales, de acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESC 2000): la disponibilidad de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud, así como de las condiciones sanitarias adecuadas y del personal médico calificado; la accesibilidad física y económica a los establecimientos, bienes y servicios de salud, y el acceso a la información acerca de las cuestiones relacionadas con la salud; la aceptabilidad de los establecimientos, bienes y servicios en salud, que se refiere a la necesidad de que éstos sean culturalmente adecuados y que respeten la ética médica propia de cada población; y la calidad de los establecimientos, bienes y servicios de salud prestados. En este capítulo se articulan los cuatro elementos con la obligación de no discriminar por razones de raza, a través de las diversas dimensiones que aborda el derecho a la salud en Colombia.

La estructura del capítulo está orientada por los cuatro componentes del derecho a la salud y los correspondientes compromisos que ha adquirido el Estado colombiano con relación a cada uno de ellos. Así, el texto está dividido en cuatro partes. En la primera parte se hace un recuento de las obligaciones específicas que ha adquirido el Estado colombiano en materia de salud y discriminación racial. La segunda da cuenta de una de esas obligaciones: la de incluir la variable étnico-racial en la producción de todo tipo de información relacionada con el derecho a la salud en Colombia. Esta obligación constituye una sección autónoma del texto, pues su cumplimiento es la premisa indispensable para la implementación de los cuatro componentes de la salud con relación a la población afrocolombiana. La tercera parte del texto se dedica a repasar los compromisos y las acciones del Estado colombiano directamente relacionados con cada uno de los cuatro componentes del derecho a la salud: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad. Finalmente, el capítulo termina con algunas conclusiones y recomendaciones.

### **Las obligaciones del Estado colombiano en materia de salud y discriminación racial**

El Estado colombiano ha adquirido una serie de compromisos relacionados con la garantía del derecho a la salud de sus ciudadanos y la discriminación racial. Esos compromisos tienen diversos grados de especificidad e involucran todas las dimensiones del derecho a la salud de la población que es víctima de discriminación racial. El *cuadro 1* resume las obligaciones y los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en materia de salud y discriminación racial, junto con sus fuentes nacionales e internacionales.

La obligación más amplia del Estado colombiano es la de abstenerse de discriminar por motivos de raza en el goce del derecho a la salud pública, la asistencia

médica, la seguridad social y los servicios sociales de salud. La obligación positiva que resulta como correlato de la anterior es la de tomar todas las acciones necesarias para eliminar la discriminación racial en todas sus formas para garantizar el derecho a la salud.

Estas dos obligaciones generales, aplicables a todas las dimensiones de la salud, están explícitamente incluidas en los convenios generales sobre derechos económicos, sociales y culturales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (arts. 2 y 12.2d combinados) y el Protocolo de San Salvador (arts. 3 y 10 combinados). Además, hacen parte de los compromisos específicamente relacionados con la protección del derecho a la salud de la población víctima de discriminación racial: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5e.iv), el Convenio No. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales (arts. 24 y 25), y el Programa de Acción de Durban (pars. 109 y 110). Este compromiso general ha sido retomado también por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESC) en su Observación General No. 14 sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (par. 12) (2000), por el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CEDR) en su Observación General No. XX de 1996 sobre la aplicación del artículo 5 de la Convención (1996), y en su recomendación para Colombia de 1999, y por el Relator Especial de las Naciones Unidas en su recomendaciones a Colombia de 2004 sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia. Es importante resaltar que estas obligaciones generales en materia de salud y discriminación racial son obligaciones inmediatas para el Estado (CDESC 2000).

La obligación negativa de no discriminar en el goce de la salud y la positiva de tomar medidas para eliminar la discriminación racial y el racismo en el goce de la salud se conjugan con la obligación de proporcionar los medios para que los pueblos

*En desarrollo de la obligación general de no discriminar en materia de salud y de eliminar todo tipo de discriminación racial y racismo en el goce del derecho a la salud, el Estado colombiano se ha comprometido a diseñar y poner en práctica acciones afirmativas a favor de la población afrodescendiente.*

cuenten con su derecho a la autodeterminación en materia de salud. De acuerdo con este compromiso, los afrodescendientes deben poder decidir sobre sus propias prioridades en materia de salud, y participar en el diseño e implementación de los planes de desarrollo relacionados con la salud de las regiones en que habitan, así como en la prestación del servicio de salud a sus comunidades.

El respeto por la autodeterminación del pueblo afrocolombiano en materia de salud hace parte de los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en el Convenio No. 169 de la OIT (arts. 7 y 25) y en el Programa de Acción de Durban (pars. 112 y 113), y está incluido en la Observación General No. 14 del CDESC (2000) y en la recomendación a Colombia del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las formas contemporáneas de racismo y discriminación racial (2004). Esta obligación también está relacionada con todas las dimensiones del derecho a la salud.

El Programa de Acción de Durban (pars. 100 y 110d) también introduce la obligación de incluir la variable étnico-racial en la producción de todo tipo de información en salud. Todos los informes, planes y programas sobre salud deben in-

**CUADRO 1. OBLIGACIONES DEL ESTADO COLOMBIANO EN MATERIA DE SALUD Y DISCRIMINACIÓN RACIAL**

OBLIGACIÓN	FUENTES INTERNACIONALES	FUENTES NACIONALES
<p><b>PROHIBICIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN EN SALUD Y GARANTÍA DE LA IGUALDAD</b></p> <p>Prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color ni origen nacional o étnico, particularmente en el goce del derecho a la salud pública, la asistencia médica, la seguridad social y los servicios sociales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ PIDESC arts. 2 y 12.2d</li> <li>■ Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación art. 5e. iv</li> <li>■ Protocolo de San Salvador arts. 1, 2, 3 y 10.2d</li> <li>■ Convenio No. 169 de la OIT art. 24</li> <li>■ Declaración Universal de Derechos Humanos art. 25 par. 1.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Constitución Política, arts. 13, 44 y 46 a 50</li> <li>■ Ley 70 de 1993 art. 33</li> <li>■ Ley 100 de 1993 art. 2</li> <li>■ Plan Nacional de Salud 2007-2010</li> </ul>
<p>Aprobar y aplicar leyes eficaces y otras medidas contra la discriminación con el fin de vigilar y eliminar el racismo y la discriminación racial en la atención en salud.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación arts. 2c. y 5</li> <li>■ Programa de Acción de Durban par. 110a</li> <li>■ Comité DESC Observación General No. 14</li> <li>■ Relator Especial ONU</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ley 70 de 1993 art. 37</li> </ul>
<p><b>AUTODETERMINACIÓN</b></p> <p>Tomar medidas para que los pueblos afrodescendientes puedan decidir sobre sus propias prioridades en lo que atañe a su propio bienestar físico, mental y espiritual, para que puedan participar y cooperar en el diseño e implementación de los planes de desarrollo de las regiones que habitan y en la prestación del servicio de salud a los miembros de su comunidad.</p> <p>Tener en cuenta sus intereses en el proceso público de adopción de decisiones sobre el medio ambiente.</p> <p>Velar por que se pongan a disposición de la población negra servicios de salud adecuados o proporcionar los medios que le permitan organizar y prestar tales servicios de manera que pueda gozar del mayor nivel posible de salud física y mental.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Convenio No. 169 de la OIT arts. 7 y 25</li> <li>■ Programa de Acción de Durban par. 111b</li> <li>■ Comité DESC Observación General No. 14</li> <li>■ Recomendación para Colombia del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, 2004</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Plan Nacional de Desarrollo “Estado comunitario: Desarrollo para todos 2006-2010. Capítulo séptimo</li> <li>■ Ley 70 de 1993 art. 44</li> <li>■ Conpes 2909 de 1997</li> </ul>
<p><b>ACCIONES AFIRMATIVAS PARA ELIMINAR DIFERENCIAS</b></p> <p><b>Acceso a la salud sin discriminación</b></p> <p>Establecer programas y adoptar medidas para establecer el acceso sin discriminación de las personas víctimas del racismo y discriminación racial a servicios de salud de calidad, incluyendo la atención primaria en salud.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Programa de Acción de Durban pars. 100, 101 y 110a</li> <li>■ Comité DESC Observación General No. 14</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Acuerdo 319 de 2005 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud</li> <li>■ Plan Nacional de Desarrollo “Estado comunitario: Desarrollo para todos 2006-2010”. Capítulo séptimo</li> <li>■ Conpes 2909 de 1997</li> </ul>

<p><b>Mejorar el estado de la salud</b> Trabajar con profesionales de la salud, personal de atención de la salud de la comunidad, organizaciones no gubernamentales, investigadores científicos y la industria privada como medio para mejorar el estado de la salud de las comunidades marginadas, en particular de las víctimas del racismo y la discriminación racial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Programa de Acción de Durban par. 110</li> <li>■ Recomendación para Colombia del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, 2004</li> </ul>	
<p><b>Eliminar las diferencias en salud índices normalizados</b> Eliminar diferencias en el estado de salud que se reflejen en los índices normalizados que puedan ser el resultado del racismo o la discriminación racial. Realizar esfuerzos para eliminar las diferencias, especialmente en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Tasas de mortalidad infantil y materna</li> <li>■ Inmunización infantil</li> <li>■ VIH/sida, tuberculosis, paludismo y malaria</li> <li>■ Enfermedades cardíacas</li> <li>■ Cáncer</li> <li>■ Enfermedades contagiosas</li> <li>■ Enfermedades epidémicas</li> <li>■ Enfermedades endémicas</li> <li>■ Enfermedades profesionales (producidas por el entorno laboral)</li> <li>■ Mortalidad por cáncer de cuello uterino</li> <li>■ Otras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ PIDESc art. 12</li> <li>■ Protocolo de San Salvador art. 10</li> <li>■ Programa de Acción de Durban pars. 101, 109 y 110</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Conpes 3491 de 2007</li> <li>■ Conpes 2909 de 1997</li> </ul>
<p><b>Eliminar las diferencias en salud sexual y reproductiva</b> Proveer especial atención a las madres afrodescendientes durante, antes y después del parto, y adelantar medidas para la prestación de servicios de salud relacionados con la salud sexual y reproductiva de la población afrocolombiana, como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Servicios de salud sexuales y genésicos</li> <li>■ Acceso a planificación familiar</li> <li>■ Atención pre y posparto</li> <li>■ Servicios obstétricos de urgencia</li> <li>■ Acceso a la información y recursos para actuar de acuerdo con la información</li> <li>■ Reducción del número de madres adolescentes</li> </ul> <p>Proveer a las mujeres afrodescendientes información sobre planificación familiar y sobre su derecho a decidir en aspectos de planificación familiar.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ PIDESc arts. 2 y 10</li> <li>■ Comité DESC, Observación General No. 14</li> <li>■ CEDAW art. 12</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ley 70 de 1993 art. 37</li> <li>■ Conpes 3491 de 2007</li> </ul>

OBLIGACIÓN	FUENTES INTERNACIONALES	FUENTES NACIONALES
<p><b>Inversiones en acceso, disponibilidad y calidad de la salud</b>                      Concertar inversiones en medidas de acción afirmativa (incluidos programas de las instituciones financieras) en comunidades integradas principalmente por afrodescendientes en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Acceso a servicios de salud básicos preventivos, curativos y de rehabilitación</li> <li>■ Atención sanitaria y derecho a tratamiento para enfermedades, afecciones, lesiones, discapacidades, accidentes, etc.</li> <li>■ Suministro de medicamentos esenciales</li> <li>■ Salud pública</li> <li>■ Programas de reconocimiento periódicos</li> <li>■ Agua potable</li> <li>■ Medio ambiente</li> <li>■ Prevención y reducción de la exposición de la población a sustancias nocivas tales como radiaciones y sustancias químicas nocivas u otros factores ambientales perjudiciales que afectan directa o indirectamente a la salud de los seres humanos</li> <li>■ Suministro de alimentos apropiados</li> <li>■ Disuasión de uso indebido del alcohol, tabaco y consumo de estupefacientes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Protocolo de San Salvador arts. 10a y 10.2f</li> <li>■ Programa de Acción de Durban pars. 5 y 8</li> <li>■ Comité DESC, Observación General No. 14</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Acuerdo 319 de 2005 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud</li> <li>■ Plan Nacional de Desarrollo “Estado comunitario: Desarrollo para todos 2006-2010”. Capítulo séptimo</li> <li>■ Conpes 3110 de 2002</li> <li>■ Conpes 3491 de 2007</li> </ul>
<p><b>Medicina tradicional</b>                      Fortalecimiento de la medicina tradicional como complemento a la medicina clásica.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Convenio No.169 de la OIT art. 25</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Conpes 2909 de 1997</li> </ul>
<b>ESTADÍSTICAS Y DIAGNÓSTICOS</b>		
<p><b>Producción de información sobre salud con inclusión de la variable étnico-racial</b>                      Incluir la variable étnico-racial en formatos, cuestionarios, informes, planes y programas sobre salud, así como recoger, recopilar, analizar, difundir y publicar datos estadísticos fidedignos a nivel nacional y local que incluyan la variable étnico-racial, y tomar todas las medidas necesarias para evaluar periódicamente la situación de los individuos y los grupos que son víctimas de racismo y discriminación racial, sobre los siguientes indicadores económicos y sociales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Salud y situación de salud</li> <li>■ Mortalidad materna e infantil</li> <li>■ Esperanza de vida</li> <li>■ Servicios de salud mental y física</li> <li>■ Agua y saneamiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ PIDESC art. 12.2a</li> <li>■ Programa de Acción de Durban par. 100</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Plan Nacional de Desarrollo “Estado comunitario: Desarrollo para todos 2006-2010”. Capítulo séptimo</li> <li>■ Conpes 3310 de 2002</li> </ul>
<p><b>Producción de diagnósticos con variable étnico-racial</b>                      Trabajar con profesionales de la salud, investigadores científicos y organizaciones regionales de salud para estudiar las diferentes consecuencias de los tratamientos médicos y las estrategias de salud en las distintas comunidades.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Programa de Acción de Durban par.110</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Conpes 2909 de 1997</li> </ul>

FORMACIÓN DE PROFESIONALES Y AUTORIDADES EN SALUD		
<p><b>Profesionales en salud capacitados y de origen comunitario</b> Capacitar fuerza de trabajo en salud diversa y motivada para trabajar en comunidades con pocos servicios, y aumentar la diversidad en la profesión de atención de la salud, contratando y manteniendo en sus profesiones personas de todos los grupos, que representen la diversidad de sus sociedades.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Programa de Acción de Durban par. 110</li> <li>■ Convenio No. 169 de la OIT art. 25</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Conpes 2909 de 1997</li> </ul>
<p><b>Autoridades en salud capacitadas</b> Organizar y reforzar las actividades de capacitación sobre los derechos humanos con enfoque antirracista, la cultura y los derechos de la población afrodescendiente, para los funcionarios públicos, incluidas las autoridades de salud. Capacitar a los profesionales de la salud en los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres afrodescendientes, en particular aquellos relacionados con su derecho a decidir de manera autónoma y libre en aspectos de planificación familiar.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Programa de Acción de Durban par. 133</li> <li>■ CEDAW art.12</li> </ul>	
ENTORNO SALUDABLE		
<p><b>Acceso a información pública sobre salud</b> Mejorar el acceso a información pública sobre salud y medio ambiente de la población afrodescendiente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Programa de Acción de Durban par. 111a</li> <li>■ Comité DESC, Observación General No. 14</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ley 70 de 1993 art. 37</li> <li>■ Plan Nacional de Desarrollo “Estado comunitario: Desarrollo para todos 2006-2010. Capítulo séptimo</li> </ul>
<p><b>Protección del medio ambiente</b> Promover la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Protocolo de San Salvador arts. 10.2ey 11</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ley 70 de 1993 art. 21</li> </ul>
<p><b>Tecnologías y prácticas saludables</b> Compartir las tecnologías y las prácticas que hayan dado mejores resultados para promover la salud de las personas y el medio ambiente en todas las zonas, incluidas aquellas habitadas por afrocolombianos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Programa de Acción de Durban par. 111c</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ley 70 de 1993 art. 21</li> </ul>
<p><b>Medidas en lugares contaminados</b> Adoptar las medidas correctivas apropiadas para limpiar, reutilizar y rehabilitar en lo posible los lugares contaminados y, cuando corresponda, trasladar a los interesados a otras zonas con carácter voluntario y después de consultarlos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Programa de Acción de Durban par. 111d</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ley 70 de 1993 art. 21</li> </ul>
<p><b>Condiciones de trabajo y medio ambiente</b> Adaptar medidas para el mejoramiento de aspectos de higiene en el trabajo y medio ambiente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ PIDESc art. 12.2b</li> <li>■ Comité DESC, Observación General No. 14</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ley 70 de 1993 arts. 21 y 29</li> </ul>

cluir una variable étnico-racial que permita recoger, recopilar, analizar, difundir y publicar datos estadísticos fidedignos e información en general sobre el estado de la salud de los afrodescendientes en Colombia. Todos los formularios que contengan preguntas sobre el estado de salud de la población deben incluir la variable étnico-racial, y quienes recojan la información deben formular efectivamente la pregunta sobre la pertenencia étnico-racial en todas las ocasiones. La información debe producirse tanto a nivel local como nacional, y debe ser adecuada para el posterior diseño de políticas y acciones afirmativas en salud para la población afrocolombiana. Esta obligación implica además tomar las medidas necesarias para que la situación en salud de las personas y grupos víctimas de discriminación racial sea evaluada periódicamente, para así estudiar las diferentes consecuencias de las estrategias en salud emprendidas en las comunidades. El cumplimiento de esta obligación es fundamental para la adecuada protección del derecho a la salud de la población afrodescendiente: en ausencia de información que incluya la variable étnico-racial, la ignorancia sobre la situación de la salud de dicha población impide el diseño e implementación de acciones de política pública encaminadas a eliminar la discriminación racial en salud y a mejorar la situación en salud de la población negra.

La planeación e implementación de este tipo de medidas tiene dos condiciones previas: que la población objeto de las acciones afirmativas participe del proceso (autodeterminación en materia de salud) y que exista información sobre el estado de salud de dicha población (inclusión de la variable étnico-racial).

Las políticas deben incluir programas y medidas para establecer el acceso sin discriminación de las personas víctimas del racismo y discriminación racial a servicios de salud de calidad, incluyendo la atención primaria en salud.<sup>2</sup> También debe el Estado emprender acciones para mejorar el estado de salud de las personas víctimas del racismo<sup>3</sup> y para eliminar las diferencias que se reflejen en los índices de salud normalizados (en especial en materia de mortalidad materna e infantil, inmunización infantil, VIH/sida, tuberculosis, paludismo y malaria, enfermedades cardíacas, cáncer, enfermedades contagiosas, epidémicas, endémicas y profesionales, y mortalidad por cáncer de cuello uterino).<sup>4</sup> Las diferencias deben ser eliminadas además en materia de salud sexual y reproductiva, con especial atención a las madres antes, durante y después del parto, y a la información y recursos en salud sexual y reproductiva.<sup>5</sup>

Eliminar las diferencias en salud implica además que el Estado debe realizar acciones afirmativas a favor de la población víctima de racismo y discriminación racial, que incluyan inversiones específicamente dirigidas a la población colombiana en acceso, disponibilidad y calidad de la salud. Este tipo de medidas de acción afirmativa deben cubrir el acceso a servicios de salud básicos preventivos, curativos y de rehabilitación, la atención sanitaria, el tratamiento por enfermedades, afec-

---

2 Programa de Acción de Durban pars. 100, 101 y 110. Observación General No. 14 CDESC (2000).

3 Programa de Acción de Durban par. 110. Recomendación para Colombia del relator especial sobre todas las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia (2004).

4 PIDESC art. 12. Protocolo de San Salvador art. 10. Programa de Acción de Durban pars. 101, 109 y 110.

5 PIDESC arts. 2 y 10.2 (combinados). Programa de Acción de Durban par. 101. Observación General No. 14 CDESC (2000).

ciones, lesiones, discapacidades y accidentes; deben cubrir además el suministro de medicamentos esenciales, de alimentos apropiados y de agua potable, así como la realización de programas periódicos de reconocimiento, mejoramiento del medio ambiente, y campañas de prevención y reducción de exposición de la población a sustancias nocivas.<sup>6</sup>

Las inversiones que el Estado haga en acciones afirmativas para mejorar el acceso, la disponibilidad y la calidad de la salud para la población víctima de discriminación racial deben incluir la formación de profesionales y autoridades en salud. La fuerza de trabajo en salud debe ser diversa y estar motivada para trabajar en comunidades con pocos servicios. Debe estar compuesta por personas de todos los grupos, que representen la diversidad de sus sociedades, y debe incluir en todos los casos personal de origen comunitario, que se adapte a las prácticas y tradiciones propias de la población afrodescendiente. Adicionalmente, los funcionarios que representan a las autoridades en salud deben recibir capacitación sobre los derechos humanos con un enfoque antirracista, y deben conocer la cultura y los derechos específicos de la población afrodescendiente.<sup>7</sup>

Finalmente, el Estado colombiano se ha comprometido a implementar acciones afirmativas a favor de la población afrodescendiente con el objetivo de promover y conservar un entorno saludable para las comunidades. La existencia de un entorno saludable debe entenderse en sentido amplio, incluyendo la protección del medio ambiente, así como la puesta en práctica de tecnologías y prácticas saludables, las medidas para alcanzar un entorno laboral saludable, el acceso al saneamiento básico y a la información pública sobre salud.<sup>8</sup>

Todos estos compromisos adquiridos por el Estado colombiano, desde la obligación general de no discriminar y de eliminar la discriminación racial en salud, hasta el compromiso más puntual de invertir en el suministro de medicamentos esenciales para las poblaciones que son víctimas de discriminación racial, o de implementar medidas para mejorar su esperanza de vida, deben entenderse dentro del marco de las cuatro dimensiones del derecho a la salud. El cumplimiento de todas las obligaciones sobre discriminación racial y salud no puede ser completo mientras no incluyan el goce integral del derecho a la salud en toda su profundidad: la población víctima de discriminación racial debe tener la salud a su disposición, debe poder acceder a servicios de salud adecuados y de calidad.

### **La invisibilidad de los afrocolombianos en las políticas públicas en salud**

La implementación de acciones dirigidas a garantizar el pleno goce del derecho a la salud de la población afrocolombiana pasa necesariamente por la producción de información, la elaboración de diagnósticos y el diseño de políticas públicas en salud

---

6 PIDESE art. 12. Protocolo de San Salvador art. 10.2. Programa de Acción de Durban par. 110. Observación General No. 14 CDESC (2000).

7 Programa de Acción de Durban pars. 110b y 133. Convenio No. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales art. 25. Observación General No. 14 CDESC (2000).

8 PIDESE art. 12.2b. Protocolo de San Salvador arts. 10 y 11. Programa de Acción de Durban par. 111. Observación General No. 14 CDESC (2000).

con inclusión de la variable étnico-racial. Ninguna de las obligaciones a que está sujeto el Estado colombiano en materia de salud podrá ser cumplida a cabalidad en ausencia de información confiable, que incluya la variable étnico-racial y que permita hacer un diagnóstico útil para el diseño de las acciones en salud a favor de la población afrocolombiana. Por esta razón, el análisis empieza por dar cuenta de la manera en que el Estado colombiano ha abordado esta obligación general de incluir la variable étnico-racial en la información y en las políticas públicas en materia de salud.

El Estado colombiano está comprometido a incluir esta variable en informes, planes y programas sobre salud, así como a recoger, recopilar, analizar, difundir y publicar datos estadísticos fidedignos a nivel nacional y local, y tomar todas las medidas necesarias para evaluar periódicamente la situación de los individuos y los grupos que son víctimas de racismo y discriminación racial, sobre indicadores económicos y sociales como la salud y la atención en salud, la mortalidad materna e infantil, la esperanza de vida, los servicios de salud física y mental, el agua y saneamiento, entre otros. Esta obligación proviene de los párrafos 100 y 110 de la Declaración de Durban, y a nivel nacional se encuentra incluida en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (DNP 2006) y en el Documento Conpes 3310 de 2004 sobre la “Política de acción afirmativa para la población negra o afrocolombiana” (DNP 2004).

En la práctica, sin embargo, el Estado colombiano ha incumplido ampliamente esta obligación, tanto a nivel nacional como local. En general, la información sobre el estado de la salud y la seguridad social en las regiones de Colombia no incluye la variable étnico-racial. Por otro lado, en los municipios y departamentos estudiados son escasos los lineamientos de política pública en materia de salud que incluyan un enfoque diferencial. Algunas iniciativas del Ministerio de Protección Social y de cinco gobiernos locales se pueden destacar como esfuerzos positivos en esta materia.

El Ministerio de Protección Social, a través del Grupo de Asuntos Étnicos y de Género, adelanta desde 2004 un proceso de creación del diagnóstico y diseño de la política de salud para los grupos étnicos en Colombia.<sup>9</sup> En ese año, el Ministerio produjo dos documentos de trabajo con este propósito: “Insumos para la conceptualización y discusión de una política de protección social para los grupos étnicos de Colombia” (Ministerio de la Protección Social 2004a) y “Metodología de concertación para el diseño de una política de protección social en salud para grupos étnicos en Colombia” (Ministerio de la Protección Social 2004b). Esta iniciativa busca crear un diagnóstico específico sobre la situación de la salud de los grupos étnicos en Colombia, incluida la población afrocolombiana, y luego diseñar una política pública con base en un proceso de concertación del que participen directamente los grupos étnicos.

A pesar de ser una iniciativa que va en consonancia con los compromisos adquiridos por el Estado en materia de inclusión de la variable étnico-racial y diseño de políticas públicas con enfoque diferencial, este proceso ha sido más largo de lo esperado con respecto de la población afro, por falta de los recursos necesarios y por la dificultad que ha supuesto la concertación con los grupos implicados en la

---

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

elaboración del diagnóstico y la política.<sup>10</sup> El Ministerio espera abrir espacios de discusión con la población afro durante 2008 y continuar adelantando así el proceso. Sin embargo, al cierre de esta edición todavía no existe ni el diagnóstico ni la política definida.

A nivel nacional también se destaca la labor del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), encargado de recoger y publicar los datos del censo realizado en Colombia en 2005. El DANE es la principal entidad del Estado encargada de cumplir con el compromiso de producir datos estadísticos fidedignos a nivel nacional y local que contengan la variable étnico-racial. El sistema de consulta del DANE, que se encuentra disponible a través de Internet para cualquier usuario, permite cruzar la información sobre la variable étnico-racial en todos los municipios, distritos y departamentos de Colombia, con otras variables relativas a la salud (DANE 2005). Así, el usuario puede encontrar datos sobre cirugías cardíacas, trasplante de órgano, tratamiento por enfermedad congénita, diálisis, tratamiento de cáncer o VIH, entre otras.

*La información sobre el estado de la salud y la seguridad social en las regiones de Colombia no incluye la variable étnico-racial.*

Sin embargo, el sistema no arroja información sobre otro tipo de variables determinantes de la salud, como las enfermedades tropicales –que suelen afectar en gran proporción a la población afrocolombiana–, ni sobre los tratamientos o la atención médica que se les da a estas enfermedades, ni sobre mortalidad materno-infantil, ni sobre salud sexual y reproductiva, ni sobre la disponibilidad o la calidad de los servicios de salud que recibe la población afro en el país. Esta información estuvo ausente en el censo de 2005, pues el formulario no incluyó preguntas que permitieran coleccionar este tipo de datos especialmente relevantes para diagnosticar el estado de salud de la población negra. Por esta razón, el DANE cumple de manera parcial con la obligación de producir información sobre los indicadores en salud con inclusión de la variable étnico-racial.

Además de estas dos iniciativas nacionales, hay cinco gobiernos locales que han llevado a cabo algunas buenas prácticas en este sentido. El distrito de Bogotá es uno de ellos, con la aprobación en 2005 y 2006 de lineamientos de política de acciones afirmativas para la población afrocolombiana (Concejo de Bogotá 2005, Alcaldía Mayor de Bogotá y Comisión Consultiva Distrital 2006). La política incluye directrices tendientes a desarrollar investigaciones y estudios sobre la problemática de salud de los afro. En 2007, el proceso de implementación de esta política estableció el “Proyecto negritudes saludables”, en el marco de la investigación sobre el perfil epidemiológico y las concepciones particulares sobre la salud y la enfermedad de la población afro en Bogotá.<sup>11</sup> Aunque todavía no hemos tenido conocimiento del resultado de estas investigaciones, esta es la primera y única iniciativa de política pública local de creación de un perfil epidemiológico particular para la población afrodescendiente en Colombia.

---

10 Ídem.

11 “Proceso de la implementación de la política pública de acciones afirmativas. Acciones adelantadas a abril 2007”. Respuesta del 7 de julio de 2008 de la Secretaría de Gobierno de Bogotá al derecho de petición enviado por el ODR.

Esta buena práctica, sin embargo, no ha tenido ningún seguimiento por parte del órgano legislativo de la ciudad, el Concejo de Bogotá.<sup>12</sup> Tampoco está disponible información sobre el seguimiento reciente de la implementación en la Secretaría de Gobierno de la ciudad.<sup>13</sup> Con ello, el grado de implementación, el éxito de la política, su seguimiento y las posibilidades de su continuación en la nueva administración que empezó en 2008 son inciertos.

Otros gobiernos locales que han hecho esfuerzos en este sentido son el distrito de Barranquilla y los departamentos de Nariño y San Andrés Islas. En los tres casos, los planes de desarrollo de 2008 incluyen alguna mención a la necesidad de crear políticas de inclusión para la población afro en materia de salud (Concejo de Barranquilla 2008, Departamento Administrativo de Planeación de San Andrés 2008, Asamblea Departamental de Nariño 2008). En Barranquilla, además, fue aprobado en 2007 un Decreto que establece la política pública para la población afrocolombiana en ese distrito, y que incluye algunas metas relativas a la salud como la plena cobertura y acciones en salud sexual y reproductiva (Alcaldía Mayor de Barranquilla 2007). En Nariño, desde 2003 se han implementado acciones para crear un diagnóstico en salud de la población afro del departamento y se han hecho esfuerzos de concertación con la población afrodescendiente del departamento para el diseño de políticas públicas en salud para la Costa Pacífica nariñense.<sup>14</sup> Sin embargo, estos valiosos esfuerzos todavía no se han cristalizado en una política clara y definida para mejorar la situación de la salud de los afrodescendientes.

El único departamento del país que cuenta hoy con una política específica y bien definida en materia de salud para la población afro es el Valle del Cauca. La política “Salud es vida. Inclusión con equidad”, que es una política pública de inclusión en salud para la población afro vallecaucana,<sup>15</sup> se propone, entre varias líneas de acción en salud, incluir la variable étnico-racial en todos los formularios y análisis que se realicen sobre la situación de la salud de la población del departamento.<sup>16</sup> Esta iniciativa es la más completa y adelantada del país. El departamento ha producido varios documentos de caracterización de la población y de lineamientos de políticas públicas en salud para varias de las zonas con más alto porcentaje de afrocolombianos del departamento, en un proceso que ha sido concertado desde el principio con la población afro vallecaucana.<sup>17</sup>

*De las 16 entidades territoriales (entre departamentos y municipios) que estudió el Observatorio de Discriminación Racial, sólo cinco han tomado alguna iniciativa relacionada con la salud de los afrocolombianos.*

---

12 Respuesta del 27 de marzo de 2008 del Concejo de Bogotá al derecho de petición enviado por el ODR.

13 Respuesta del 7 de julio de 2008 de la Secretaría de Gobierno de Bogotá al derecho de petición enviado por el ODR.

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

15 Respuesta del 3 de diciembre de 2007 de la Secretaría Departamental de Valle del Cauca al derecho de petición enviado por el ODR.

16 Ídem.

17 Respuestas del 3 de diciembre de 2007 y del 6 de marzo de 2008 de la Secretaría Departamen-

En este sentido, el gobierno departamental del Valle del Cauca es el que ha presentado el mayor grado de cumplimiento a la obligación de incluir la variable étnico-racial en la producción de datos e información y en el diseño de políticas públicas en salud con enfoque diferenciado para la población afro. No obstante, la política vallecaucana carece de coordinación con otras líneas de política pública importantes, como el Plan Departamental de Salud y el documento sobre la situación de salud en el departamento, que no mencionan la política de inclusión en salud para la población afro (Gobernación del Valle del Cauca 2008, Secretaría de Salud del Valle del Cauca 2008). Adicionalmente, el ODR conoció que esta política pública requiere una mayor coordinación y continuidad en su implementación. El último cambio de administración en el gobierno departamental ocasionó demoras injustificadas (de ocho meses) en la contratación del personal que debía llevar a cabo los programas de Atención Primaria en Salud para la población afrodescendiente del departamento como parte de esta política, lo cual produjo retrasos y la pérdida del impulso positivo iniciado en la administración anterior. La ejecución de los proyectos no se llevará a cabo ya directamente con los hospitales, como sucedía antes, sino a través de una organización afrodescendiente de la región, que si bien imprime un mayor grado de participación de la población en el desarrollo de la política, no tiene la experiencia en salud con la que cuentan los hospitales.<sup>18</sup> Por estas razones, si bien el grado de cumplimiento del gobierno del Valle del Cauca de sus compromisos de inclusión de la variable étnico-racial en el diseño y ejecución de políticas de salud es mayor que los demás, encuentra limitaciones en cuanto a la continuidad de la implementación de dichas políticas.

Aparte de estas iniciativas, no existe ninguna otra que se pueda calificar como buena práctica en el sentido de incluir la variable étnico-racial o diseñar políticas públicas y programas en salud con un enfoque diferenciado. En los planes de desarrollo de los departamentos de Antioquia, Atlántico y Cauca no se incluye ninguna mención a la población afrodescendiente y su situación de salud, como tampoco en los de los municipios de Medellín, Cali, Buenaventura y Cartagena, todos con significativas proporciones de población afro (Gobernación de Antioquia 2008, Asamblea Departamental del Cauca 2008, Gobernación de Atlántico 2008, Alcaldía de Medellín 2008, Alcaldía de Santiago de Cali 2008, Alcaldía de Buenaventura 2008, Concejo Distrital de Cartagena 2008). No encontramos planes de desarrollo accesibles para los departamentos de Chocó y Bolívar, ni para los municipios de Tumaco y Quibdó (ambos con más del 90% de población afro) (DANE 2005). Tampoco recibimos respuestas de estas entidades territoriales que evidencien iniciativas positivas en este sentido, ni hay referencia a ello dentro de sus documentos publicados.

Así, de las 16 entidades territoriales (entre departamentos y municipios) que estudió el Observatorio de Discriminación Racial (ODR), sólo cinco han tomado alguna iniciativa relacionada con la salud de los afrocolombianos. De ellas, tres tienen una política, pero no se conocen los datos de su implementación o seguimiento (Nariño, San Andrés y Providencia, y Barranquilla). Otra, Bogotá, tiene una política

---

tal del Valle del Cauca a los derechos de petición enviados por el ODR.

18 Entrevista con Marilyn Machado, miembro del Proceso de Comunidades Negras del Valle del Cauca, 3 de septiembre de 2008, Bogotá.

a la que se ha destinado un presupuesto específico, pero tampoco hay detalles de su implementación, y sólo una, el Valle del Cauca, tiene una política definida y específica de inclusión en salud para esta población, con resultados de implementación y seguimiento disponibles. En conclusión, las iniciativas de inclusión de la población afrocolombiana en materia de salud son dispersas, no hay sistematicidad ni mecanismos claros de seguimiento, ni coordinación entre las distintas entidades estatales que las desarrollan, cuando las hay.

A nivel nacional, las buenas prácticas tampoco van más allá. A pesar de las iniciativas emprendidas por el Ministerio arriba mencionadas, el Plan Nacional de Salud Pública no incluye ninguna línea de política pública específica dirigida a mejorar la situación de salud de los afrodescendientes, y en cuanto al diagnóstico se limita a citar en algunas palabras el problema de la malaria en la Costa Pacífica (Ministerio de la Protección Social 2007a). Tampoco lo hace el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (DNP 2006), ni el Programa de Apoyo a la Reforma en Salud, PARS (Ministerio de la Protección Social 2008a), ni el Programa Ampliado de Inmunizaciones, PAI (Ministerio de la Protección Social 2007b). Todos estos son documentos de política pública en materia de salud que desde el Gobierno nacional han incumplido con la obligación de incluir la variable étnico-racial como una variable central en el análisis, diagnóstico y diseño de la política.

Adicionalmente, el sistema general de información del Sistema de Seguridad Social en Salud a nivel nacional tampoco ha incluido hasta el momento la variable étnico-racial. Este sistema funciona a través del registro individual de prestación de servicios (RIPS), cuyo funcionamiento carece de las especificaciones necesarias para incluir la variable étnico-racial.<sup>19</sup> Aunque el Ministerio de la Protección Social está al tanto de esta ausencia, e intenta adelantar cambios en la plataforma de su base de datos para modificar esta situación, hasta el momento el ODR no conoce ningún resultado a este respecto.<sup>20</sup> De tal manera que, a pesar de los esfuerzos adelantados por el Grupo de Asuntos Étnicos y de Género del Ministerio de Protección Social, en el nivel del Gobierno nacional, el Estado colombiano tampoco ha cumplido a cabalidad con su obligación de inclusión de la variable étnico-racial en materia de salud.

La revisión de las actuaciones del Estado reveló que el cumplimiento de la obligación de incluir la variable étnico-racial en planes, informes, programas sobre salud, de recoger, recopilar, analizar y difundir datos estadísticos fidedignos a nivel nacional y local sobre la situación en salud de la población afrocolombiana, así como de evaluarla periódicamente y de producir diagnósticos confiables con inclusión de la variable étnico-racial, es más la excepción que la regla. Sólo un gobierno local, la Gobernación del Valle del Cauca, ha desarrollado hasta el presente una línea estructurada, detallada y específicamente dirigida a adelantar acciones en salud con un enfoque diferenciado, a partir de la construcción de un diagnóstico previo sobre la situación de la población afrocolombiana en su goce del derecho a la salud, y con un seguimiento organizado de la implementación de las acciones de política

---

19 Respuesta del 6 de marzo de 2008 de la Secretaría Departamental de Salud del Valle del Cauca al derecho de petición enviado por el ODR. También: Entrevista con la Coordinadora del Grupo de Asuntos Étnicos y de Género del Ministerio de Protección Social, 22 de febrero de 2008, Bogotá.

20 Ídem.

pública. Los demás esfuerzos realizados, aunque valiosos, no son sistemáticos ni han producido resultados claros hasta el momento.

Este incumplimiento amplio en que incurren la mayoría de las entidades estatales que fueron objeto de estudio para este informe, imposibilita de antemano otro tipo de acciones tendientes a cumplir con el resto de las obligaciones adquiridas por el Estado colombiano en materia de salud y discriminación racial. En ausencia de información y diagnóstico sobre la situación de la salud de la población afrocolombiana, es usual que también haya ausencia de reconocimiento de la existencia misma de una problemática en este campo y, por lo tanto, una falta de acciones tendientes a resolverla, con respecto a todas las dimensiones que constituyen el derecho a la salud: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad.

### **La inequidad del sistema de salud: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de la salud para los afrocolombianos**

La prohibición general de discriminación y la garantía de igualdad en materia de salud constituyen la obligación principal del Estado colombiano en este campo. De esta obligación general, contemplada tanto en los instrumentos internacionales ratificados por Colombia<sup>21</sup> como en la Constitución Política (art. 13),<sup>22</sup> se derivan varios otros compromisos que corresponden a la aplicación práctica de la obligación de no discriminar en cada una de las dimensiones que componen el derecho a la salud: la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la calidad. A continuación examinamos las actuaciones del Estado colombiano con relación a las cuatro dimensiones de la salud, repasando cada uno de los compromisos adquiridos en materia de salud y discriminación racial.

#### La disponibilidad de establecimientos, bienes y servicios de salud para la población afrocolombiana

La garantía del derecho a la salud implica en primer lugar tener a la mano todas las condiciones e infraestructura relacionadas con el servicio de salud. Los ciudadanos necesitan tener a su disposición los establecimientos, bienes y servicios de salud para poder acceder a ellos y gozar de manera plena de su derecho a la salud. A eso se refiere el criterio de la *disponibilidad* de la salud: establecimientos, bienes y servicios de salud deben estar *disponibles* para toda la población en las mismas condiciones, incluidos los factores determinantes de la salud.<sup>23</sup> Así, los Estados se han compro-

---

21 PIDESC arts. 2 y 12.2d, Protocolo de San Salvador arts. 1-3 y 10.2d, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación art. 5e.iv, Convenio No. 169 de la OIT art. 24.

22 Otras dos disposiciones legislativas nacionales incluyen la obligación general de no discriminar por raza en materia de salud: la Ley 70 de 1993 (art. 33), que desarrolla el art. 55T de la CP sobre la población afrodescendiente, y la Ley 100 de 1993 (art. 2), que crea el sistema de seguridad social general, incluyendo el de salud. Adicionalmente, este compromiso general fue retomado por el Plan Nacional de Salud 2007-2010 (Ministerio de la Protección Social 2007).

23 En adelante haremos referencia a los factores determinantes de la salud en varias ocasiones. Esta expresión hace referencia a todas aquellas condiciones que están íntimamente relacionadas con el goce del derecho a la salud, pero que no son específicamente servicios de salud, como los servicios de acueducto y alcantarillado, las vías de acceso, las condiciones sanitarias y de salubridad de las viviendas, la alimentación saludable, entre otros.

metido a contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud, así como de centros de atención y programas de salud. Así lo dispone la Observación General No. 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2000), reafirmando que toda esta infraestructura debe estar *disponible* junto con algunos factores determinantes como el agua potable, las condiciones sanitarias adecuadas, el personal médico y profesional capacitado y bien remunerado, y los medicamentos esenciales. Todo aquello que hace posible el pleno disfrute del derecho a la salud debe estar igualmente disponible para todos, sin distinción. En este orden de ideas, agrega el Comité, cuando existen grupos de la población para quienes los factores esenciales de la salud no se encuentran disponibles, el Estado tiene la obligación de tomar medidas para remediar esta carencia (CDESC 2000).

Ese es el caso de la población afrodescendiente en Colombia. Se trata de una población que no tiene a su disposición aquello que es indispensable para gozar del derecho a la salud, y por ello se ha visto excluida de la atención en salud. En casi todas las zonas de asentamientos mayoritariamente afrocolombianos, ni los establecimientos, ni los bienes y servicios públicos de salud, ni los programas de salud se encuentran disponibles, como tampoco lo están los factores determinantes que rodean la salud, como el agua potable o el personal médico calificado.

Esta situación es particularmente precaria a lo largo de la Costa Pacífica, pero aqueja también a varias regiones de la Costa Atlántica y los valles interandinos habitados por afrocolombianos. Dada la falta de información sobre disponibilidad de la salud que incluya la variable étnico-racial, como constatamos en la sección anterior, la única manera de hacer actualmente un balance sobre la disponibilidad de la salud para la población afrocolombiana es cruzar variables de cantidad de población en las regiones con la información sobre la salud en general para las regiones donde hay mayoría de población afrodescendiente.

La carencia más notoria es la falta de hospitales, clínicas y centros de salud en buen estado a lo largo de toda la Costa Pacífica, donde se concentra la mayor parte de la población afro. El ODR evidenció esta situación en los cuatro departamentos que se sitúan a lo largo del litoral pacífico: Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño. La situación del Chocó, donde más del 81% de la población es afro, es particularmente preocupante. Allí la prestación del servicio de salud se concentra en las zonas urbanas, donde sin embargo está la menor parte de la población.<sup>24</sup>

En Quibdó, la capital del departamento (Concejo Municipal de Quibdó 2004),<sup>25</sup> la infraestructura de la red de servicios está en regular o mal estado, no hay coordinación institucional entre las entidades del sector salud, ni un sistema adecua-

*Gran parte de los afrocolombianos no tienen a su disposición aquello que es indispensable para gozar del derecho a la salud, y por ello se han visto excluidos de la atención en salud.*

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

25 La información de diagnóstico sobre el estado de la salud en Quibdó proveniente de las autoridades locales data de 2004 y está incluida en el Plan de Desarrollo Municipal. El Plan de Desarrollo de 2008 para el municipio de Quibdó no es accesible a través de la red ni pudimos obtenerlo como respuesta al derecho de petición enviado por el Observatorio de Discriminación Racial.

do de comunicación, ni un sistema único de información del sistema de seguridad social en salud (Concejo Municipal de Quibdó 2004). Estas carencias institucionales se suman a la deficiente atención que reciben los pacientes de consulta externa en los centros de salud. Como consecuencia, los hospitales de Quibdó sufren de grandes congestiones de pacientes (Concejo Municipal de Quibdó 2004), como lo muestra el caso documentado en el recuadro.

La congestión de los hospitales de Quibdó es sólo uno de los problemas de disponibilidad que existen actualmente en el Chocó. En todo el departamento no hay ningún hospital, clínica ni centro de salud que preste servicios de alta complejidad (nivel III). De los dos hospitales públicos que hay en Quibdó, uno presta servicios de primer nivel (el Hospital Ismael Roldán Valencia), y otro de segundo nivel (el Hospital San Francisco de Asís) (Concejo Municipal de Quibdó 2004). Entre las entidades privadas que prestan servicios de salud, sólo una ofrece servicios de segundo nivel (la Clínica Vida) (Concejo Municipal de Quibdó 2004). Sin embargo, tal como lo relatan habitantes de la zona, acceder a la atención en salud en este tipo de establecimientos privados es un privilegio que tienen las personas con los medios económicos suficientes, es decir, una porción muy pequeña de la población.<sup>26</sup>

En las zonas rurales del Chocó hay solamente puestos de salud, que “no cuentan con la dotación suficiente para ofrecer una atención adecuada y las plantas físicas se encuentran la mayoría en mal estado, lo cual dificulta más la atención al usuario” (Concejo Municipal de Quibdó 2004). La situación crítica que vive el departamento del Chocó en materia de salud ha sido objeto de varias denuncias en los medios de comunicación (López 2008, Gutiérrez y Bedoya 2007, *El Tiempo* 2008, Caracol 2007, Terra 2007, *El País* 2007) y queda retratada en el caso de un habitante quibdoseño que intentó acudir al médico al sentirse enfermo.

El gobierno local se ha mostrado incapaz de corregir este abierto incumplimiento de sus obligaciones en materia de disponibilidad de la salud. Por esa razón, en 2007, el Gobierno nacional decidió tomar directamente la administración del sector de la salud del departamento, en un intento por responder a la crisis (López 2008). Como parte de esta iniciativa se puso en marcha en Quibdó un nuevo hospital de segundo nivel con unidad de cuidados intensivos y algunos especialistas, que, entre 2007 y 2008, atendió a 30 pacientes en estado crítico, hizo 6.000 consultas mensuales, 2.400 de ellas por urgencias y 550 por especialistas (Ministerio de la Protección Social 2008b). Adicionalmente se ha puesto en marcha un sistema de telemedicina: medicina a distancia para los hospitales de Bahía Solano, Unguía, Carmen de Atrato y Tadó. Se instaló un sistema de radiocomunicaciones para todos los hospitales del departamento, se realizaron varias jornadas de salud con médicos del interior y se remitieron 758 pacientes con necesidad de atención de mayor complejidad que la que dispone el departamento (Ministerio de la Protección Social 2008b). Con estas medidas, el Gobierno nacional ha intentado mejorar la situación de incumplimiento grave a sus obligaciones de invertir en disponibilidad de la salud, de mejorar el estado de salud de la población afrodescendiente, y de eliminar las diferencias en salud entre ésta y el resto de la población.<sup>27</sup>

---

26 Entrevista con funcionaria de la ONG que trabaja en la zona, julio de 2008, Quibdó.

27 Estas obligaciones están incluidas en el PIDESE (art.12.2c), el Protocolo de San Salvador (arts.

### ***Si no paga, no lo atendemos: la realidad del derecho a la salud en Quibdó\****

Casimiro tiene entre 70 y 80 años de edad. Es un afrocolombiano habitante de Quibdó, la capital chocoana. Su historia es la de cientos de miles de otros afrocolombianos que habitan el Chocó, el departamento con mayor porcentaje de afrodescendientes de Colombia.

Casimiro acudió el pasado mes de junio a la sala de urgencias del Hospital San Francisco de Asís en Quibdó, pues se sentía enfermo y fatigado. Al hospital público de Quibdó hay que llegar preparado para una larga espera. El hombre de más de 70 años llegó pidiendo ayuda a las urgencias del hospital, donde le dijeron, como a los demás pacientes que hacían la fila junto a él, que tenía que esperar. Casimiro se acomodó en el suelo, debajo de una camilla ocupada por otro paciente, a falta de un espacio adecuado para esperar, como una camilla o una silla. Pasó el tiempo, pero no fue atendido. El personal médico parecía no percibirlo. Pasó el tiempo y el hombre no recibió ni una sola aspirina.

Dos días después llegó Ferney Pérez –otro chocoano–, acompañando a su abuela que, como Casimiro, acudió a la sala de urgencias. La familia de Ferney fue atendida, aunque tuvieron que llevar las sábanas, la almohada y comprar todos los medicamentos necesarios para la atención de su abuela porque en el hospital no había ninguno. Ferney, a diferencia del personal médico del Hospital, se percató del hombre bajo la camilla, esperando, acostado hacía dos días en el suelo de la sala de urgencias.

Solicitó ayuda; les pidió a las enfermeras y médicos que atendieran de inmediato al anciano, a lo que el personal respondió con una pregunta: “¿El señor es familiar del paciente?”. “No, respondió Ferney, pero deben atenderlo, ¡lleva dos días esperando!”. “Si el señor no es familiar del paciente, no puede exigir que lo atiendan. No tenemos tiempo, no hay lugar, no hay personal, no lo podemos atender. Tiene que seguir esperando. Si quiere que atendamos al señor, debe pagar particular, como si fuera una consulta privada”.

Ferney tuvo los medios para pagar no sólo por la atención de su abuela sino por la de Casimiro, que encontró en Ferney, después de dos días, una posibilidad de acceder a la atención médica en el hospital. Casimiro necesitó dos días de espera y un golpe de suerte para disponer de una camilla, un médico y algunos medicamentos, sin que fueran necesariamente servicios, instalaciones o medicamentos adecuados o de calidad.

\* Esta es la reconstrucción de un caso a partir de los relatos de los habitantes de Quibdó al Observatorio de Discriminación Racial en julio de 2008. Los nombres de los actores fueron cambiados para proteger su identidad.

Sin embargo, un año después de que la crisis de salud del Chocó hiciera su debut en la prensa nacional en marzo de 2007, los efectos de las medidas no se han

---

10a y 10.2c, d y f), el Programa de Acción de Durban (pars. 5, 8, 101, 109 y 110c y d), la Observación General No. 14 del Comité del PIDESC (art. 12.2d) y en la Recomendación para Colombia del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre todas las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia de 2004.

notado en la práctica (*El Tiempo* 2008). Si la situación en las zonas urbanas ya era grave, lo que sucede en las zonas rurales puede calificarse como una ausencia absoluta del servicio salud. Así lo demuestra el caso de una niña de 2 años de edad con desnutrición severa y parásitos que en marzo de 2008 tuvo que esperar durante cuatro días en un centro de salud de la cabecera municipal de El Carmen, donde hace seis meses no había médicos, no hay suero ni reactivos de laboratorio, no hay oxígeno, ni sábanas, y el agua que se usa es la del río (López 2008).

Si el grado de cumplimiento de la obligación de mejorar la disponibilidad de la salud es deficiente en el departamento del Chocó, la situación en el resto de la Costa Pacífica no es alentadora. El Valle del Cauca ha sido el único departamento con una política de salud específica para la población afrocolombiana, a través de la cual se han hecho esfuerzos por crear planes de salud y capacitar a más personal médico para ponerlos a disposición de los afrocolombianos del departamento.<sup>28</sup> Sin embargo, en regiones de la Costa Pacífica, en donde la población es mayoritariamente afrodescendiente, los gobiernos locales no hacen eco a las iniciativas departamentales.

*La situación de la salud en las zonas urbanas del departamento del Chocó es grave, y la de las zonas rurales puede calificarse como de ausencia absoluta del servicio de salud.*

En Buenaventura (donde el 84% de la población es afrodescendiente) (DANE 2005), el ODR no pudo encontrar ninguna medida para mejorar la disponibilidad de la salud, ni tampoco recibió respuesta alguna al derecho de petición enviado.

Similar es la situación del departamento del Cauca. El gobierno local caucano presentó en 2006 una propuesta para reorganizar la red de prestadores de servicios de salud del departamento, buscando liquidar 36 unidades y hospitales, entre ellos el Hospital San Francisco de Asís de Guapi. El ODR no recibió ni encontró información sobre el estado del proceso de reorganización ni la mejoría que este proceso llevará a la Costa Pacífica caucana. Los habitantes de la región cuentan que es preciso desplazarse hasta Cali, la capital del departamento vecino, para encontrar un hospital con la oferta de servicios necesarios y de complejidad suficiente, porque ni el hospital de Guapi ni el de Timbiquí, las dos cabeceras municipales más importantes, tienen disponibilidad de personal, medicamentos, ni bienes de salud necesarios para atender a la población necesitada.<sup>29</sup>

En el departamento de Nariño tampoco hay disponibilidad de servicios de salud de alta complejidad en el litoral pacífico. La oferta de servicios de tercer nivel de complejidad sólo se encuentra disponible en el interior, en Pasto o en Cali.<sup>30</sup> Los únicos tres municipios que cuentan con servicios de primer nivel completos son Tumaco, Barbacoas y el Charco, donde sin embargo no hay profesionales preparados para atender áreas como la hospitalización de baja complejidad, radiología básica, ecografía básica o servicio de urgencias.<sup>31</sup> La respuesta de las autoridades departa-

---

28 Respuesta del 3 de diciembre de 2007 de la Secretaría Departamental de Valle del Cauca al derecho de petición enviado por el ODR.

29 Entrevista con Johana Caicedo Sinisterra, 8 de abril de 2008, Santiago de Cali. Ver también Diócesis de Quibdó y otros (2007).

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

31 Idem.

mentales de salud al derecho de petición enviado por el ODR resume bien las debilidades de la red hospitalaria de la zona pacífica nariñense, que citamos in extenso:

Debilidades en la capacidad resolutoria y de insumos, logística, transporte, comunicaciones y talento humano: el personal de salud rota con alta frecuencia, los servicios son prestados por profesionales recién egresados, que cumplen su servicio social obligatorio, generalmente profesionales sin experiencia especialmente en el área de urgencias. Aun cuando todos los municipios cuentan con lancha de misión médica, solamente se encuentran en buen estado las lanchas de los municipios El Charco, La Tola, Olaya Herrera, Tumaco, Barbacoas y Francisco Pizarro. Las demás lanchas se encuentran en regulares condiciones generales y con insuficiente dotación. Desde el punto de vista de comunicaciones se proyecta como necesidad el suministro de radios –base para las cabeceras municipales con puntos de enlace (de 3 a 5 puntos en áreas rurales de cada municipio).<sup>32</sup>

La situación en los departamentos de la Costa Atlántica también es muestra del incumplimiento de la obligación de invertir en disponibilidad de la salud, mejorar el estado de salud de la población afrodescendiente, y eliminar las diferencias entre ésta y el resto de la población colombiana. La infraestructura en el departamento de Bolívar es un ejemplo de ello. En ese departamento, algunos de los servicios ofrecidos por los prestadores de salud públicos son más precarios que en el resto de la nación, especialmente en lo que respecta a disponibilidad de camas y ambulancias. Mientras en todo el país existe una cama por 1.476 habitantes, en Bolívar existe una por 2.224 habitantes.<sup>33</sup> Así mismo, mientras en el país existe una ambulancia por 39.419 habitantes, en Bolívar hay una por 211.834 habitantes.<sup>34</sup> A pesar de que el número de prestadores de salud y de servicios está bastante ajustado al promedio nacional, la carencia de camas y ambulancias permite concluir que los establecimientos tienen menos dotación de estos bienes de salud que el promedio nacional.

En Antioquia, otro de los departamentos estudiados por el ODR en la Costa Atlántica, también hay menos servicios, menos camas, menos salas y especialmente menos ambulancias en relación con el promedio nacional. El ODR tampoco encontró en la documentación proporcionada por las autoridades locales de los departamentos y municipios de la Costa Atlántica ningún programa de salud específico para la población afrocolombiana.<sup>35</sup>

En la región atlántica en general la cantidad de entidades prestadoras de servicios de salud está por debajo del promedio nacional, con excepción del departamento de Antioquia. Lo mismo sucede con la cantidad de sedes disponibles en los departamentos: Atlántico y Bolívar cuentan con la mitad del promedio en todo el

---

32 Ídem.

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

34 Ídem.

35 Respuestas del 21 de diciembre de 2007 de la Secretaría de Salud Departamental del Atlántico, del 18 de diciembre de 2007 del Servicio Seccional de Salud de Bolívar, del 12 de diciembre de 2007 de la Dirección Seccional de Salud de Antioquia, y del 16 de julio de 2008 del Departamento Administrativo Distrital de Salud de Cartagena, a los derechos de petición enviados por el ODR. No recibimos respuestas de las autoridades de salud de Barranquilla ni San Andrés y Providencia.

país. Una cifra dicente es el número de camas disponibles por habitante: en los departamentos del litoral atlántico con mayores porcentajes de población afro se repite la situación del departamento de Bolívar: en todos los casos, la cantidad de camas es inferior al promedio nacional de casi 12 por cada 10 mil habitantes. En Atlántico y Antioquia hay cerca de 10 camas, mientras que en San Andrés, donde se concentra la población raizal, no hay más que 3,5 por cada 10 mil habitantes. La situación de las ambulancias es similar: el promedio nacional es de 0,5 por cada 10 mil habitantes, y en los departamentos de la Costa Atlántica la cifra es cerca de un quinto menor, en el mejor de los casos: Atlántico y Antioquia tienen 0,1 ambulancias por cada 10 mil habitantes, y San Andrés simplemente no registra ambulancias en la base de datos del Ministerio de la Protección Social (al igual que sucede con Chocó).

En Medellín, la disponibilidad de profesionales del área de la salud no es equitativa: las tres comunas con más afrodescendientes, Manrique, Aranjuez y Popular, tienen respectivamente 4.149, 2.290 y 10.096 habitantes por cada profesional en salud, mientras que el Poblado, la comuna con menos afrodescendientes, tiene 76 habitantes por cada profesional en salud, y el total de la ciudad es de 394 habitantes por médico.<sup>36</sup> La ausencia de

*Uno de los problemas que aqueja a las poblaciones de la Costa Atlántica es la ausencia de profesionales de la salud y la alta rotación de los mismos.*

profesionales de la salud y la alta rotación de los mismos es otro de los problemas que aquejan a las poblaciones de la Costa Atlántica. De ello da cuenta el relato de uno de los pescadores de la población de Barú, cerca de Cartagena. Allí, los médicos del puesto de salud salen los viernes por la tarde en la lancha que va para Cartagena. Queda un médico durante el fin de semana, pero no hay certeza de ello. Los médicos vuelven a llegar el lunes y se quedan durante la semana. Además, el puesto de salud de Barú no atiende partos, las mujeres que deben dar a luz son automáticamente remitidas a Cartagena y deben pagar por su transporte en lancha o esperar hasta el día siguiente para salir en el transporte diario. Lo mismo sucede con cualquier paciente cuya enfermedad requiera atención médica de mínima complejidad. La reacción inmediata es remitirlos a Cartagena. Esta población tampoco dispone de lancha médica, y hasta 2008 eran los pescadores locales quienes prestaban sus lanchas para llevar a los pacientes remitidos. En este año, las lanchas de guardacostas de las autoridades de Parques Naturales han empezado a prestar el servicio.<sup>37</sup>

Este incumplimiento de la obligación de poner a disposición de la población afrodescendiente los establecimientos, bienes y servicios en salud se extiende además a la disponibilidad de los servicios básicos de acueducto y alcantarillado, que son factores externos esenciales para el pleno goce del derecho a la salud (CDESC 2000). Mientras que el promedio nacional del déficit en la categoría de servicios es del 11,94%, el índice más alto del país es el del departamento del Chocó, que asciende al 66,61%, seguido por San Andrés con 59,42%. En ambos casos, el índice es casi seis veces mayor que el promedio nacional, y ambos departamentos ostentan un alto porcentaje de población afro (81% y 57%, respectivamente) (DANE 2005). En el de-

36 Ídem.

37 Entrevista con un pescador de Barú, junio de 2008, Barú.

partamento de Bolívar, sin incluir el distrito de Cartagena, se ve una situación similar: sólo el 65,81% de la población cuenta con acueducto y el 9,90% con alcantarillado. En la capital del departamento, Cartagena, las coberturas son de 76,16% para acueducto y 39,47% para alcantarillado. Ambos casos se encuentran muy por debajo del promedio nacional que es de 94% y 90%, respectivamente (Concejo Departamental de Bolívar 2004). El promedio general de cobertura urbana de acueducto y alcantarillado en el país es mayor para la población mestiza que para la población afro: 92% y 81% para la primera, y 70% y 46% para la segunda, respectivamente (DNP 2004).

Un ejemplo elocuente de esta situación es el resultado de la caracterización de Puerto Merizalde, corregimiento de Buenaventura, realizada por el programa “Salud es vida. Inclusión con equidad” del Departamento del Valle del Cauca. Allí la población es mayoritariamente afrocolombiana y no cuenta con servicios que garanticen las mínimas condiciones de sanidad. En este lugar, el 97% de las viviendas no tiene una cocina, el 46,9% de la población debe disponer las excretas a campo abierto y el 84,3% deja los residuos sólidos al aire libre.<sup>38</sup>

En resumen, tanto la disponibilidad de los establecimientos y servicios de salud como la de los factores determinantes para ésta es limitada para la población afrodescendiente del país. El balance es negativo en el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de disponibilidad de la salud. Las iniciativas y buenas prácticas, cuando las hay, no han tenido mayores repercusiones en la oferta de servicios en el área para las comunidades que más lo necesitan. Las obligaciones de invertir en disponibilidad de la salud, de eliminar las diferencias en salud entre la población afro y el resto de la población, y de mejorar el estado de la salud de dicha población no han sido cumplidas a cabalidad en ninguna de las regiones con mayores concentraciones de afrocolombianos. Algunos esfuerzos hechos por el Gobierno nacional a través del Ministerio de Protección Social, particularmente en el Chocó, y por el gobierno departamental del Valle del Cauca todavía no son suficientes para aliviar la crisis y generar una situación de salud menos precaria en términos de disponibilidad.

Dichos esfuerzos por hacer más disponible la salud a la población afrocolombiana deben combinarse con iniciativas por hacer más accesibles aquellos servicios de salud que, aunque precarios, ya estén disponibles. Por ello, las obligaciones del Estado relacionadas con la disponibilidad de la salud encuentran su complemento en la obligación de mejorar las condiciones de acceso a los servicios de salud para la población afrocolombiana. De nada sirve poner a disposición una infraestructura de salud impecable cuando la población que la necesita no puede acceder a ella.

### Cómo acceden los afrocolombianos

a los establecimientos, bienes y servicios de salud

La disponibilidad por sí sola no basta para la completa satisfacción del derecho a la salud. Es necesario que todo aquello que está disponible sea además accesible a toda la población, pues de nada sirven la infraestructura y las condiciones, si no se tiene la posibilidad de acceder a ellas. Por esa razón, el Comité de Derechos Económicos, So-

---

38 Respuesta del 3 de diciembre de 2007 de la Secretaría Departamental de Valle del Cauca al derecho de petición enviado por el ODR.

ciales y Culturales ha dispuesto que los Estados parte del PIDESC, como Colombia, están comprometidos a hacer que los establecimientos, bienes y servicios de salud sean accesibles a todos, sin discriminación por motivos de raza (CDESC 2000).

De acuerdo con el Comité, la accesibilidad a los servicios de salud comprende cuatro dimensiones superpuestas que deben ser tenidas en cuenta a la hora de diseñar e implementar políticas destinadas a mejorar el goce del derecho a la salud: los establecimientos, bienes y servicios de salud, así como los factores determinantes de ésta deben ser accesibles de hecho y de derecho a todos por igual, *sin discriminación*, incluidos los sectores vulnerables de la población. Deben ser *económicamente* accesibles para toda la población, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos; los gastos en salud y servicios relacionados con los factores determinantes de la salud no deben implicar gastos desproporcionados para los hogares más pobres en comparación con los más ricos. Deben ser, además, *físicamente* accesibles, es decir, estar al alcance geográfico de todos los sectores de la población, en especial de los grupos vulnerables o marginados, como es el caso de la población afrodescendiente en Colombia. Finalmente, la accesibilidad también comprende el *acceso a la información* acerca de cuestiones relacionadas con la salud (CDESC 2000).

El acceso sin discriminación a los establecimientos, bienes y servicios, y programas en salud para las personas víctimas de racismo y discriminación racial es uno de los principales compromisos adquiridos por el Estado colombiano en el Protocolo de San Salvador (art. 10), en el Plan de Acción de Durban (pars. 100, 101 y 110a), y hace parte de la Observación General No.14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2000). El Estado colombiano ha incluido además este compromiso en documentos nacionales de política pública, como el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (DNP 2006), y los documentos Conpes 3310 de 2004 y 3491 de 2007 (DNP 2004, 2007). Los lineamientos incluidos se refieren a la necesidad de mejorar la cobertura en salud y la accesibilidad para poblaciones pobres y vulnerables; en cuanto a la población afro, el Plan Nacional de Desarrollo menciona la necesidad de destinar recursos para su aseguramiento.

A pesar de que el Estado colombiano ha reafirmado estos compromisos con instrumentos de política interna en materia de accesibilidad a la salud, las cifras

**CUADRO 2. AFILIACIÓN AL SISTEMA DE SALUD (%)**

DEPARTAMENTO	AFRODESCENDIENTES	MESTIZOS
Nariño	59,2	79,5
Cauca	63,9	73,7
Chocó	64,4	74,8
Atlántico	75,5	79,5
Nacional	77,3	85,2
Valle	79,3	84,9
Bolívar	83,8	80,6
Bogotá	85,4	91,4
San Andrés	89,6	89,4
Antioquia	89,7	90,8

Fuente: ODR con datos del censo 2005.

**CUADRO 3. AFILIADOS, COTIZANTES O BENEFICIARIOS DE ALGUNA ENTIDAD DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD (%)**

LUGAR	AFRODESCENDIENTES	MESTIZOS	TOTAL POBLACIÓN
Medellín	89,58	92,32	92,28
Barranquilla	75,09	74,53	74,52
Bogotá	83,52	89,79	89,72
Cartagena	80,72	82,43	81,94
Cali	78,70	83,57	82,40
Trece áreas	79,96	85,98	85,64
Cabecera	79,52	85,28	84,88
Resto	77,73	80,79	80,47
Nacional	78,98	84,18	83,75

Fuente: ODR con datos de la Gran encuesta integrada de hogares (GEIH) 2007 – IV.

**CUADRO 4. RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD AL QUE ESTÁ AFILIADO (%)**

LUGAR	CONTRIBUTIVO		ESPECIAL		SUBSIDIADO	
	Afrodescendiente	Mestizo	Afrodescendiente	Mestizo	Afrodescendiente	Mestizo
Medellín	55,42	70,84	6,26	1,82	38,33	27,33
Barranquilla	44,09	59,56	2,10	1,36	53,81	39,08
Bogotá	72,18	72,67	2,10	3,51	25,71	23,82
Cartagena	34,70	61,28	5,41	5,15	59,90	33,56
Cali	58,24	74,93	2,20	1,95	39,57	23,11
Trece áreas	51,88	68,97	3,49	3,07	44,63	27,95
Cabecera	40,84	58,12	4,42	3,04	54,74	38,82
Resto	12,80	23,46	2,47	0,69	84,73	75,82
Nacional	32,47	49,96	3,84	2,49	63,69	47,53

Fuente: ODR con datos de la GEIH 2007 – IV.

siguen demostrando que la implementación de las políticas públicas en este aspecto no ha sido muy afortunada. Así lo reflejan los cuadros 2, 3 y 4 sobre la afiliación de la población afrodescendiente y la población mestiza al sistema de salud.

La población afrocolombiana sigue siendo hoy en día el sector con menores índices de aseguramiento en salud, y una mayor cantidad de afiliados al régimen subsidiado de aseguramiento en salud.<sup>39</sup> A este respecto hay disenso entre las fuentes de información. Los datos del censo de 2005 reflejan que el 22,7% de los afrocolombianos no están afiliados al sistema general de seguridad social en salud, como lo muestra el cuadro 2. Esta información es similar a la que arroja la Gran Encuesta Integrada de Hogares de 2007, de acuerdo con la cual el 22,1% de los

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

afrocolombianos no están afiliados al sistema, como aparece en el *cuadro 3*. Estos datos, sin embargo, difieren sustancialmente de los arrojados hace cuatro años por la Encuesta de Calidad de Vida de 2003, según la cual el 51% de la población afro no está afiliada, frente al 35% del resto de la población que no está asegurada (DNP 2004).<sup>40</sup> La diferencia entre la información que resulta de los distintos sistemas de recolección de información es abismal, y refleja una vez más la incertidumbre que existe respecto de la verdadera situación de salud de la población afrodescendiente, por la ausencia de datos fidedignos que la evalúen. Las tres fuentes de información revelan, en todo caso, una deficiencia grave de acceso a los servicios de salud para la población negra, y una diferencia preocupante entre ésta y la población mestiza.

Esta deficiencia en el acceso al aseguramiento en salud demuestra los pocos avances que se han hecho tanto en materia de accesibilidad sin discriminación como de accesibilidad económica de la población afrocolombiana a los servicios de salud. El hecho de que un número más elevado de afrocolombianos pertenezca al régimen subsidiado de aseguramiento revela que entre esta población hay mayores dificultades para pagar por la salud, y existe menos estabilidad económica. Los ingresos de la mayoría de los afrocolombianos son insuficientes e inestables y, por lo tanto, no les permiten acceder en términos económicos a los servicios de salud, si no cuentan con el subsidio. Por otro lado, gran parte de la población afro en Colombia simplemente no está cubierta por el sistema de salud, ni en el régimen contributivo ni en el subsidiado. Esto implica un grave problema de acceso a los servicios de salud, pues todas las personas no aseguradas carecen de la posibilidad de acudir a los servicios de salud o, si lo hacen, deben correr con el costo de la atención. El hecho de que más afrocolombianos en total estén descubiertos en comparación con la población mestiza, es revelador de que la discriminación estructural en el acceso a la salud sigue vigente.

Lo mismo sucede con la accesibilidad física o geográfica. La población afrocolombiana se concentra principalmente a lo largo de las costas Pacífica y Atlántica. Estas regiones se han caracterizado por su difícil accesibilidad geográfica y por la dispersión de su población. Así ocurre particularmente en el litoral pacífico, a lo largo de las costas de Nariño, Cauca, Valle y Chocó. En este último departamento, las dos variables (accesibilidad geográfica y dispersión poblacional) son reconocidas como dos grandes limitantes para la prestación del servicio de salud por parte de las autoridades locales.<sup>41</sup>

Otro tanto sucede en Nariño: en su respuesta a las preguntas enviadas por el ODR, las autoridades de salud nariñenses resaltaron cómo sólo tres de los diez municipios de la Costa Pacífica de ese departamento cuentan con centros hospitalarios. La población de los demás municipios debe transportarse a través de los ríos para acceder a los servicios médicos, costeadando además el elevado valor del transporte fluvial, dado el mal estado en el que se encuentran las lanchas de misión médica.<sup>42</sup> En el Valle del Cauca, uno de los departamentos con las mejores redes viales de

---

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

41 Respuesta del 25 de marzo de 2008 del Departamento Administrativo de Salud y Seguridad Social del Chocó al derecho de petición enviado por el ODR.

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

todo el país, existen áreas con accesibilidad muy limitada, entre ellas todo el litoral pacífico del departamento.<sup>43</sup>

La situación de la Costa Atlántica no dista de la anterior. El ejemplo de las islas aledañas a la costa del departamento de Bolívar es similar: no existen lanchas de misión médica, y sólo desde 2008 las lanchas de guardacostas han empezado a transportar personas que necesiten servicios médicos a las cabeceras municipales donde se concentran los centros hospitalarios.<sup>44</sup> Antes, el único recurso eran las lanchas particulares de los pescadores locales, y los pacientes necesitados de transporte debían correr con los gastos del combustible.<sup>45</sup>

El difícil acceso geográfico de las costas colombianas, combinado con una deficiente disponibilidad de servicios médicos, hace que la accesibilidad a la salud de la población que habita estas regiones, mayoritariamente afrocolombiana, sea muy limitada. La dificultad de acceder físicamente a la salud se hace aún más aguda en estas zonas del país por causa de la presencia del conflicto armado. La violencia en estas regiones es otra de las variables que determina la imposibilidad de movilizarse entre ciertas zonas o, en otros casos, el altísimo riesgo que implica la movilización. Tanto las autoridades de Nariño como las del departamento del Chocó resaltaron éste como uno de los obstáculos importantes que impiden el acceso a los servicios de salud de la Región Pacífica.<sup>46</sup>

La segunda consecuencia directa del conflicto armado en la accesibilidad a la salud está relacionada con el fenómeno del desplazamiento interno. El crecimiento exponencial de la población en las cabeceras municipales a consecuencia del desplazamiento hace que esta población entre a competir por acceder a los servicios de salud urbanos, que no tienen capacidad para atender a una mayor cantidad de población. De acuerdo con el informe del Departamento Administrativo de Salud y Seguridad Social del Chocó,

esta situación recrudece aún más el desmejoramiento de la calidad de vida de la población, las personas desplazadas desde la zona rural hasta las cabeceras municipales se asientan en verdaderos cinturones de miseria en donde existe una desigual competencia por el espacio habitacional, los cupos escolares, la accesibilidad a los servicios de salud, la consecución de alimentos, donde las fuentes de trabajo son mínimas.<sup>47</sup>

Si los servicios médicos no son accesibles como tales a una gran porción de la población afrocolombiana, tampoco lo es particularmente la información pública de salud. Este cuarto y último componente de la accesibilidad de la salud está atravesado en Colombia por la ausencia generalizada de información al respecto que incluya la variable étnico-racial. A pesar de este obstáculo que de entrada limita la

---

43 Respuestas del 3 de diciembre de 2007 y del 6 de marzo de 2008 de la Secretaría Departamental de Salud del Valle del Cauca a los derechos de petición enviados por el ODR.

44 Entrevista con un pescador de la isla de Barú, junio de 2008, Barú.

45 Ídem.

46 Respuesta del 25 de marzo de 2008 del Departamento Administrativo de Salud y Seguridad Social del Chocó, y respuesta del 11 de diciembre de 2007 del Instituto Departamental de Salud de Nariño a los derechos de petición enviados por el ODR.

47 Respuesta del 25 de marzo de 2008 del Departamento Administrativo de Salud y Seguridad Social del Chocó al derecho de petición enviado por el ODR.

posibilidad de acceder a información confiable, adecuada e incluyente de la situación en salud de las personas víctimas de discriminación racial, algunas autoridades locales han desarrollado actividades para propiciar el acceso a dicha información.

Una de las iniciativas es la que ha desarrollado la Alcaldía de Bogotá como parte de la política pública distrital de “Acciones afirmativas para el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de los derechos de los afrodescendientes”.<sup>48</sup> Dentro de las líneas de acción, la política incluye mejorar la “capacitación y formación de la población afrocolombiana en la educación sexual y reproductiva responsable”.<sup>49</sup> El ODR, sin embargo, no ha recibido ninguna respuesta de la administración distrital acerca de la implementación de esta política pública hasta 2008. Cuando indagó a las autoridades de la Secretaría de Salud de Bogotá, éstas afirmaron haber realizado actividades educativas en salud sexual y reproductiva en localidades con presencia de afrocolombianos, pero confirmaron que no cuentan con información que especifique qué población tuvo acceso a dichas actividades.<sup>50</sup>

*Sólo el 49% de los afrocolombianos están afiliados al sistema de salud, un porcentaje muy inferior al de los mestizos (65%), que también es preocupante.*

Otra iniciativa similar es la de la política del Valle del Cauca, que incluye también un componente de información específicamente en salud sexual y reproductiva para las poblaciones afrodescendientes del Pacífico.<sup>51</sup> En este caso, la Secretaría Departamental del Valle sí ha hecho seguimiento a la implementación de las actividades de acceso a la información en salud en los municipios de Cali, Cartago, El Cerrito, Jamundí, Florida, Pradera, Palmira, Candelaria y Buenaventura. Otro departamento que ha desarrollado actividades de este tipo es Nariño, cuyo Instituto Departamental de Salud ha adelantado acciones de difusión por medios masivos de comunicación, entrega de plegables y material didáctico, y actividades con la población adolescente del litoral pacífico.<sup>52</sup>

Finalmente, las autoridades de salud del departamento de Bolívar afirmaron que han emprendido actividades de promoción y prevención en salud que incluyen charlas, talleres, afiches, entrega de *kits* didácticos a la comunidad en general y reuniones con la Red Social de Apoyo para la difusión de información sobre enfermedades y programas. Sin embargo, la misma respuesta afirma que no hay en el departamento ninguna medida de promoción y prevención dirigida especialmente a la población afrocolombiana.<sup>53</sup> Esta situación está justificada en el hecho de

---

48 Respuesta del 12 de marzo de 2008 de la Secretaría de Salud de Bogotá al derecho de petición enviado por el ODR.

49 Idem.

50 Respuesta del 25 de julio de 2008 de la Secretaría de Salud de Bogotá al derecho de petición enviado por el ODR.

51 Respuesta del 6 de marzo de 2008 de la Secretaría Departamental del Valle del Cauca al derecho de petición enviado por el ODR.

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

53 Respuesta 18 de diciembre de 2007 del Servicio Seccional de Salud del Departamento de Bolívar al derecho de petición enviado por el ODR.

que la salud pública del departamento “no tiene discriminación de raza, credo ni religión”.<sup>54</sup>

En Bolívar no existen entonces políticas con enfoque diferencial para mejorar el acceso a la información en salud para la población afrodescendiente. Lo mismo sucede con el resto de autoridades locales que fueron consultadas por el ODR. Así, ni en San Andrés, ni en Medellín, ni en Antioquia, ni en Cartagena, ni en Barranquilla, ni en Atlántico, ni en Quibdó, ni en Chocó, ni en Buenaventura, ni en Cauca, ni en Tumaco, las autoridades locales dieron cuenta de la existencia de acciones encaminadas a mejorar la accesibilidad en salud de la población afrocolombiana.

A esta situación generalizada de ausencia de políticas diferenciadas para mejorar el acceso a la información en salud en general, se suma la inexistencia absoluta de planes y programas que busquen mejorar el acceso de las mujeres afrocolombianas a información sobre su salud sexual y reproductiva, y sus derechos relacionados con los mecanismos de planificación familiar. Ninguna de las entidades consultadas por el ODR presentó información sobre acciones encaminadas específicamente a informar a las mujeres afrodescendientes sobre su salud sexual y reproductiva. Esta situación es particularmente grave cuando se suma al hecho de que, en muchos casos, el personal de salud tampoco está capacitado para informar a las mujeres afro a este respecto y respetar sus derechos a tomar decisiones en aspectos de planificación familiar. Es una práctica común que en respuesta al alto número de madres solteras afrocolombianas y al gran número de hijos que algunas de ellas llegan a tener, la solución sea la ligadura de trompas, que en muchos casos se da sin la aprobación de la mujer.<sup>55</sup> Esta práctica va en abierta contradicción con el derecho de las mujeres afrocolombianas de tomar decisiones en aspectos de planificación familiar, y revela la situación de doble discriminación de la que en muchos casos ellas son víctimas.

Todo esto –sumado a que la situación de la población afrodescendiente sigue siendo deficiente en cuanto a la accesibilidad sin discriminación económica, geográfica y al acceso a la información en salud– demuestra que el grado de cumplimiento de las obligaciones del Estado colombiano en materia de accesibilidad de la salud es bajo. La inclusión de lineamientos de política pública sobre el acceso a la salud de la población afro en algunos planes y programas, como los citados al principio de esta sección, no ha dado lugar al desarrollo en la práctica de actividades tendientes a mejorar la situación de la población negra en este sentido. De nuevo, las iniciativas positivas aquí han sido aisladas, y carecen de una coordinación eficiente y sistemática, de una política general y aplicada que permita generar sinergias entre las iniciativas de las diferentes regiones para mejorar así la accesibilidad a la salud de la población víctima de discriminación racial.

### La aceptabilidad cultural de la salud para los afrocolombianos

El derecho a no ser discriminado en salud no sólo implica la posibilidad de acceder y tener a disposición establecimientos, bienes y servicios de salud de calidad. La no discriminación incluye además una faceta positiva, que en el caso de la salud

---

54 Ídem.

55 Entrevista con Marilyn Machado, miembro del Proceso de Comunidades Negras del Valle del Cauca, 3 de septiembre de 2008, Bogotá.

implica el reconocimiento y aceptación de la diversidad cultural de los pueblos, de sus maneras particulares de acercarse a la salud, a la enfermedad y a la medicina. La aceptabilidad de la salud es el tercer componente, junto con la disponibilidad y la accesibilidad, que se suma al goce pleno del derecho a la salud. Implica, por un lado, que todos los establecimientos, bienes y servicios en salud sean respetuosos de la ética médica y, por otro, que sean culturalmente apropiados para cada una de las poblaciones y estén de acuerdo con sus propias tradiciones y costumbres. El servicio de salud debe ser respetuoso de la cultura de las personas, las minorías, los pueblos y las comunidades, y sensible a las variables de género y al ciclo de vida (CDESC 2000).

Aquí la historia se repite: la adecuación cultural del derecho a la salud y la consecuente producción de programas de salud con perspectiva étnico-racial encuentra

*En Colombia hay una situación generalizada de ausencia de políticas diferenciadas para mejorar el acceso a la información en salud de la población afrocolombiana.*

su mayor obstáculo en la ausencia generalizada de información sobre el estado de la salud que incluya la variable étnico-racial. Esta carencia arriba descrita como el primero de los incumplimientos del Estado en materia de salud y discriminación racial, impide que las autoridades encargadas de diseñar e implementar las acciones en salud tengan conocimiento de la situación de salud que vive la población afrodescendiente y, por lo tanto, que tengan en cuenta cualquier consideración relacionada con la especificidad cultural de dicha población.

Los avances en aceptabilidad de la salud para la población afrodescendiente han comprendido hasta ahora tres elementos: la creación de planes y programas de salud con perspectiva étnico-racial, la inclusión de la medicina tradicional dentro de dichos programas, y la inclusión de población de origen comunitario en la planta de personal médico y de salud. El único programa de salud con perspectiva étnico-racial que busca mejorar la adecuación de la salud a las prácticas y tradiciones de la población afrodescendiente, y que ha sido desarrollado efectivamente, es el programa “Salud es vida. Inclusión con equidad”, del Departamento de Valle del Cauca, ya citado en varias oportunidades. Dentro de este programa existen acciones que buscan hacer una caracterización detallada de las necesidades de la población afro del departamento, para así diseñar e implementar luego acciones en salud adecuadas a dichas necesidades y a las tradiciones propias de la población negra.<sup>56</sup>

Los otros dos gobiernos locales que han incluido una perspectiva étnico-racial en sus planes de salud son Bogotá y San Andrés Islas. Ambos contienen dentro de sus planes de salud para el periodo 2008-2011 una referencia a la necesidad de construir atención en salud incluyente. En el caso de San Andrés se menciona específicamente la recuperación de la cultura ancestral raizal (Secretaría de Salud de Bogotá 2008, Departamento Administrativo de Planeación de San Andrés 2008). En Bogotá, la Secretaría de Salud ha dado cuenta de la puesta en marcha de un programa de consulta, concertación e implementación del plan de acciones afirmativas,

---

56 Respuesta del 6 de marzo de 2008 de la Secretaría Departamental del Valle del Cauca al derecho de petición enviado por el ODR.

### ***Cuando se trata de salud, los afrocolombianos no son “grupos étnicos”: Ley 691 de 2001***

En Colombia no existe ninguna ley que en materia de salud reconozca la necesidad de crear un sistema incluyente y adecuado a las necesidades culturales de la población afrocolombiana. Existe, sin embargo, la Ley 691 de 2001, específicamente concebida para la creación de mecanismos a través de los cuales los grupos étnicos de Colombia puedan participar del sistema de salud. Lo mejor de la ley es la paradoja de su título: “Mediante la cual se reglamenta la participación de los Grupos Étnicos en el Sistema General de Seguridad Social en Colombia”. De acuerdo con el texto, los grupos étnicos encontrarán en ella un espacio de inclusión, pero el calificativo de “étnicos” se aplica única y exclusivamente a los pueblos indígenas: los afrocolombianos están ausentes de todo el documento.

Así, los afrocolombianos no pueden, como sí los indígenas hoy en día, acceder a beneficios de acciones afirmativas en materia de salud, como el aumento del presupuesto asignado para su aseguramiento, debido a la difícil accesibilidad geográfica de las zonas donde habitan, o como los subsidios alimentarios para madres y niños menores de 5 años. Tampoco tienen la posibilidad de participar de los procesos de diseño de los planes de salud de las regiones en que se encuentran sus territorios, para incluir así una perspectiva propia de la medicina tradicional de su cultura, ni incidir directamente en las decisiones del sistema de seguridad social en salud que les conciernen. Todo esto, a pesar de que la población afrocolombiana es titular de los mismos derechos culturales que los pueblos indígenas.

Por esta razón, el ODR presentó en febrero de 2008 una acción pública de inconstitucionalidad en contra de la Ley 691 de 2001. El objetivo de la demanda no es dismantelar los beneficios otorgados por ella a los pueblos indígenas, que, al contrario, el ODR celebra, sino que abarque realmente lo que promete en su inspirado título: los beneficios y las posibilidades de inclusión y participación en el sistema de seguridad social en salud deben extenderse a la población afrodescendiente, en tanto grupo étnico-racial de Colombia, titular de los mismos derechos culturales que los demás grupos étnicos, y cuyo derecho a la igualdad ha sido menoscabado en ausencia de una norma que establezca los mismos beneficios en salud. En su fallo del 3 de septiembre de 2008, la Corte Constitucional decidió exhortar al Congreso de la República para que,

en cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado, (...) regule para las comunidades étnico-culturales no indígenas servicios de salud adecuados, en lo posible organizados y prestados a nivel comunitario bajo su propia responsabilidad y control, que tengan en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales. (Corte Constitucional 2008).

potenciando en particular las medicinas propias para la comunidad afro del distrito.<sup>57</sup> El ODR no conoció detalles sobre la implementación de este programa.

---

57 Respuesta del 25 de julio de 2008 de la Secretaría de Salud de Bogotá al derecho de petición enviado por el ODR.

La inclusión de la medicina tradicional en los planes y programas de salud también ha sido una dificultad para la población afrodescendiente. El programa vallecaucano da cuenta de haber propiciado y realizado encuentros de médicos tradicionales afrocolombianos en el departamento, y contiene dentro de su ejecución el reconocimiento explícito de que la medicina tradicional es, en muchas de las regiones en que habitan los afrodescendientes, el primer renglón de atención en salud: sobanderos, curanderos de picaduras de culebra, curanderos de espanto, curandero del mal de ojo, curanderos con plantas medicinales y parteras son protagonistas del escenario de la prestación de servicios de salud.<sup>58</sup> La Secretaría de Salud de Bogotá también ha dado cuenta de un proyecto “alrededor de los temas de la medicina tradicional”. El ODR sabe que el programa estuvo destinado a beneficiar a 200 familias, pero no conoce detalles sobre sus resultados de implementación.<sup>59</sup>

Si bien el Valle del Cauca y Bogotá son las únicas entidades territoriales que han incluido la medicina tradicional en una de sus líneas de política pública en salud, este tipo de prácticas culturales de salud propias de la población negra es común en todo el litoral pacífico y en la región de la Costa Atlántica. Por eso, algunos gobiernos departamentales, como Nariño y Antioquia, también han auspiciado el trabajo con parteras.<sup>60</sup> Este trabajo, sin embargo, no tiene una perspectiva inclusiva de las prácticas tradicionales: generalmente, la ausencia de atención institucional del parto se asocia con mayores índices de mortalidad materna e infantil, y el trabajo con las parteras y con las mujeres se centra en el objetivo de aumentar los índices de

*La gran mayoría de personas afrocolombianas accede a establecimientos, bienes y servicios de salud de calidad más baja que el resto de la población.*

atención institucional del parto.<sup>61</sup> No se trata de políticas que busquen incluir a las parteras como una práctica tradicional de las comunidades implicadas, sino como una alternativa que genera problemas de salud pública que hay que resolver.

El ODR estima que es importante incluir en este tipo de trabajo con parteras un enfoque menos centrado en la medicina occidental y más incluyente de la medicina tradicional como alternativa de vida de la población afrodescendiente.

En la Costa Atlántica, los departamentos de Atlántico y Bolívar no dieron cuenta de incluir prácticas de medicina tradicional dentro de sus planes y programas de salud, a pesar de que la población acude con frecuencia a este tipo de alternativas. Un ejemplo está en la isla de Barú, donde el puesto de salud no suele atender partos: las mujeres son remitidas a los hospitales de la zona en Santa Ana o Cartagena. Allí, cuando un parto llega de urgencia, quien actúa es el comadrón o partero de la isla, que heredó este oficio de su madre.<sup>62</sup>

---

58 Ídem.

59 Respuesta del 25 de julio de 2008 de la Secretaría de Salud de Bogotá al derecho de petición enviado por el ODR.

60 Respuesta del 11 de diciembre de 2007 del Instituto Departamental de Salud de Nariño y respuesta del 12 de diciembre de 2007 de la Dirección Seccional de Salud de Antioquia a los derechos de petición enviados por el ODR.

61 Ídem.

62 Entrevista con un pescador de la isla de Barú, junio de 2008, Barú.

La adecuación cultural de la salud implica también la formación e inclusión de profesionales y autoridades en salud de origen comunitario. Esta es además una de las obligaciones específicas que ha adquirido el Estado colombiano en el Convenio No. 169 de la OIT (art. 25) y el Programa de Acción de Durban (pars. 110 y 133). A pesar de ello, la inclusión de la población afro en la planta del personal médico y de salud no es una práctica sistemática en el país, ni se pueden contar muchas iniciativas que busquen propiciar la composición más equitativa de los equipos médicos. El ODR sólo encontró una iniciativa de inclusión de la población afrocolombiana en la planta de personal de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá. Esta acción afirmativa hace parte de la política pública de Bogotá “Acciones afirmativas para el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de los derechos de los afrodescendientes”.<sup>63</sup> Sin embargo, la inclusión dentro de los lineamientos de política pública del Distrito Capital no ha corrido mejor suerte que otras: tampoco recibió el ODR información sobre el cumplimiento o implementación de esta medida de acción afirmativa, cuando cuestionó a la Secretaría de Gobierno de la ciudad por el seguimiento y desarrollo en la práctica de la política pública de inclusión para la población afrobogotana.<sup>64</sup> Lo que es incluso más preocupante, el ODR recibió una respuesta de la Secretaría de Salud de Bogotá donde explica cómo el proceso de vinculación de la población afrobogotana a la planta de personal de la entidad sigue los mecanismos normales establecidos para todas las entidades públicas y no incluye ningún mecanismo de acción afirmativa: se contradice con lo establecido inicialmente en la política pública.<sup>65</sup>

En síntesis, el balance del cumplimiento del compromiso del Estado colombiano frente a la aceptabilidad de la salud no es muy positivo. El ODR tampoco encontró en este aspecto una política estatal estructurada y coordinada con las entidades encargadas de la salud en las regiones. Cuando existen iniciativas locales consignadas en los planes de salud, el problema sigue siendo la brecha entre el compromiso de política pública local y la puesta en práctica de las acciones afirmativas que busquen mejorar la prestación del servicio de salud para hacerlo más adecuado a la cultura de quienes lo reciben. La aceptabilidad de la salud sigue siendo una meta por cumplir frente a la población afrocolombiana.

#### La calidad de los servicios de salud de los que dispone y a los que accede la población afrocolombiana

El componente de calidad del derecho a la salud apunta a que los establecimientos, los bienes y servicios de salud no solamente sean aceptables, accesibles y estén disponibles, sino que también sean adecuados desde el punto de vista científico y médico. Ello quiere decir que el personal médico debe estar capacitado y los establecimientos de salud deben contar con suficiente dotación en buen estado, así como con condiciones sanitarias adecuadas (CDESC 2000).

---

63 Respuesta de la Secretaría de Salud de Bogotá del 12 de marzo de 2008 al derecho de petición enviado por el ODR.

64 Respuesta de la Secretaría de Gobierno de Bogotá del 4 de junio de 2008 al derecho de petición enviado por el ODR.

65 Respuesta del 25 de julio de 2008 de la Secretaría de Salud de Bogotá al Derecho de Petición enviado por el ODR.

La gran mayoría de personas afrocolombianas accede a establecimientos, bienes y servicios de salud de calidad más baja que el resto de la población. Este problema se concentra en el Pacífico colombiano, pero afecta a gran parte de la población afrocolombiana de todo el país. Como en otros aspectos, existen políticas locales que buscan resolver algunos de los problemas centrales del Pacífico, especialmente el Documento Conpes 3491 de 2007 (DNP 2007), que traza la Política de Estado para el Pacífico colombiano. Esta política incluye una mención específica a la calidad de la salud, y establece que debe lograrse una “adecuada implementación

*Las comunidades negras no pueden practicar su medicina tradicional dentro del sistema de salud colombiano.*

del sistema obligatorio de garantía y calidad y fomento del desarrollo del talento humano”. De nuevo en este caso, como en otros, la inclusión del compromiso internacional de emprender acciones afirmativas para mejorar la calidad de la salud para la población víctima de discriminación racial, en líneas de política pública nacionales, no se ha visto traducida en resultados tangibles. En este caso, el ODR no ha conocido de la puesta en marcha del sistema de calidad obligatorio para el Pacífico colombiano mencionado por el Documento Conpes arriba citado.

Una de las iniciativas puntuales que busca mejorar la calidad de la salud para regiones con población mayoritariamente afrocolombiana está relatada en un boletín de prensa del Ministerio de Protección Social: se está implementando desde hace un año un Plan de Acción en el Chocó, que ha puesto en marcha modernos servicios de telemedicina<sup>66</sup> para mejorar la calidad de la prestación del servicio, que frecuentemente se ve comprometida debido a la dispersión de la población, las dificultades geográficas y la ausencia o precariedad de las vías de acceso (Ministerio de Protección Social 2008b). Sin embargo, el ODR sólo conoció de este plan a través de la noticia publicada en Internet y no encontró información complementaria, ni siquiera en las respuestas a los derechos de petición que indagaban sobre las acciones encaminadas a mejorar la calidad de los servicios de salud enviados al Ministerio de Protección Social y al Departamento Administrativo de Salud del Chocó.<sup>67</sup>

A pesar de que el ODR celebra la existencia de este plan, advierte que su éxito sólo estará asegurado en la medida en que incorpore otros elementos críticos relacionados con la prestación del servicio de salud, tales como la energía eléctrica,<sup>68</sup> cuyo servicio es irregular o inexistente en muchas regiones del departamento y del cual depende un sistema tecnológico como la telemedicina. De la misma manera, se deben tener en cuenta otros factores como la dotación adecuada de los centros médicos, pues de nada sirve un buen diagnóstico por telemedicina, si el centro médico o el municipio no cuentan con la dotación adecuada para tratar al paciente debidamente. Por ello, la viabilidad de las soluciones que apunten a mejorar las condiciones de calidad de la prestación del servicio de salud del Pacífico depende de

66 Según la misma noticia, telemedicina es “un sistema en el que se examina a los pacientes a distancia utilizando las telecomunicaciones y las tecnologías multimedia.

67 Respuestas del 25 de marzo de 2008 del Departamento Administrativo de Salud del Chocó y respuestas del Ministerio de Protección Social de los meses de noviembre, diciembre de 2007 y enero y marzo de 2008 a los derechos de petición enviados por el ODR.

68 El promedio de viviendas sin energía eléctrica en el Chocó es de 35%. En Quibdó, la ausencia de este servicio público es del 13%, mientras que en el Alto Baudó es del 99,25% (DANE 2005).

un análisis cuidadoso de las condiciones, muchas veces precarias, en que se encuentra la región.

El Ministerio de Protección Social, en su respuesta a las preguntas sobre control de calidad de la prestación del servicio de salud contenidas en el derecho de petición enviado por el ODR, se limitó a asegurar que son las entidades departamentales y distritales las que tienen la responsabilidad de elaborar un plan de visitas para verificar que las IPS cumplan con las funciones y requisitos exigibles de calidad, de acuerdo con el Decreto 1011 de 2006, expedido por el mismo Ministerio. Adicionalmente concluyó que la encargada de hacer seguimiento a las entidades departamentales y distritales es la Superintendencia Nacional de Salud.<sup>69</sup> A consideración del ODR, resulta problemático que el Ministerio de Protección Social tome tanta distancia de la responsabilidad de conocer el estado de calidad de los prestadores de salud en las regiones, especialmente en las zonas donde las entidades departamentales y distritales no cuentan con la suficiente infraestructura y recursos para ejercer autónoma y exitosamente su función de vigilancia de la calidad de la prestación del servicio de salud. Dado que el Ministerio de Protección Social es el encargado de fijar las políticas en salud, es indispensable que haga un seguimiento de la situación en las zonas en donde está asentada la población afrocolombiana, que además son frecuentemente las más vulnerables.

A pesar de que la Superintendencia de Salud es la institución encargada de vigilar la función de control de los entes territoriales, ninguna de sus oficinas delegadas respondió al ODR afirmativamente sobre la inclusión o existencia de temas, diagnósticos o soluciones relacionados con asuntos afrodescendientes en sus respectivas funciones, ni sobre los resultados de los controles de calidad de la prestación de servicios en salud de que es responsable. Así, la Oficina Asesora Jurídica no ha emitido ningún concepto sobre la atención y calidad de la prestación del servicio a la población afrodescendiente o sobre discriminación. Indica que las personas afro, como todas las personas con bajos recursos, pueden contar con el régimen subsidiado, haciendo una estrecha asimilación entre afrocolombianos y pobreza.<sup>70</sup> Por su parte, la Superintendencia delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación tampoco ha conocido ni decidido solicitudes sobre atención, cobertura y calidad de la prestación de servicios de salud a comunidades o personas afrocolombianas.<sup>71</sup> Esta ausencia de quejas o solicitudes preocupa enormemente, porque puede deberse a dos razones: por un lado, a que no existan canales suficientes entre esta institución y la población afrodescendiente y, por el otro, a que no se haga un seguimiento sistemático que incluya la variable étnico-racial en las solicitudes presentadas por personas afrocolombianas.

La Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario y la Participación Ciudadana, por su parte, manifiesta que el sistema de recepción de quejas es infor-

---

69 Respuesta del 18 de diciembre de 2007 de la Dirección General de Calidad de Servicios del Ministerio de Protección Social al derecho de petición enviado por el ODR.

70 Respuesta del 18 de diciembre de 2007 de la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Salud al derecho de petición enviado por el ODR.

71 Respuesta del 21 de noviembre de 2007 de la Superintendencia Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación al derecho de petición enviado por el ODR.

mal y no tiene en cuenta la pertenencia étnica, aunque asegura que la atención a la población afrocolombiana es igual que la atención a los desplazados, haciendo una equivalencia imprecisa e inadecuada.<sup>72</sup> El ODR concluye, consecuentemente, que la Superintendencia de Salud no está permeada de los problemas que aquejan a la población afrocolombiana, lo cual obstruye su posibilidad de contribuir a la mejoría de estas situaciones y de la calidad de la prestación del servicio a la población afrodescendiente, en el ejercicio de su función de controlar las visitas de las entidades territoriales a los prestadores de salud para vigilar la calidad de los establecimientos, los bienes y los servicios.

El ODR concluye que la preocupación por la calidad de los establecimientos de salud, los bienes y servicios como política del Gobierno nacional para las personas y los grupos afrocolombianos es muy baja. Como proyecto encaminado a resolver problemas de calidad específicamente de la población afro, el ODR sólo encontró el mencionado plan de acción de salud en el Chocó, sobre el cual la información es escasa. Por su parte, la Secretaría de Salud del Chocó indica algunos de los problemas más graves de calidad, entre los que destaca los siguientes: dotación insuficiente de los centros de salud para una atención adecuada, plantas físicas en mal estado, alta rotación del personal de salud, escasez de profesionales locales en salud y limitada capacidad de laboratorios locales, lo que dificulta la oportuna notificación de casos de eventos especiales con el fin de que sean monitoreados y rastreados. Lo que sucede en realidad es que su seguimiento, cuando ocurre, es tardío. Todos estos problemas se agudizan en las zonas rurales.<sup>73</sup>

Los anteriores son problemas muy graves de calidad de la prestación del servicio de salud y están presentes a lo largo de todo el litoral pacífico. La Secretaría de Tumaco destaca que en el departamento se dan cada año 22 muertes maternas evitables, sin tener en cuenta las no registradas, entre otras causas por acceso a servicios materno-natales deficientes. Ello va en contravía a la obligación estatal de “establecer programas para promover el acceso a servicios de salud y para eliminar la disparidad en las tasas de mortalidad materna e infantil”.<sup>74</sup> En el departamento de Nariño, la situación más gravosa de mortalidad materna en adolescentes es en el litoral pacífico, donde la población es mayoritariamente afro. El 71,4% de estas muertes ocurre en los municipios de la Costa Pacífica. La misma Secretaría de Salud indica que esta zona “ha sufrido históricamente la ausencia del Estado, el aislamiento geográfico y la poca preparación de las instituciones y comunidades para responder a las emergencias”. Una muestra de que esta situación sigue latente, es que sólo hay centros médicos en tres de los diez municipios del litoral nariñense y el acceso a éstos es predominantemente fluvial por no existir conexiones terrestres.<sup>75</sup> Sin embargo, la mayoría de las lanchas de misión médica para transportar a las personas está

---

72 Respuesta del 19 de diciembre de 2007 de la Superintendencia Delegada para la Protección del Usuario y Participación Ciudadana de la Superintendencia de Salud al derecho de petición enviado por el ODR.

73 Respuesta del 25 de marzo de 2008 de la Secretaría de Salud del Chocó al derecho de petición enviado por el ODR.

74 Programa de Acción de Durban par. 101.

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

### **No hay que enfermarse el fin de semana: salud, enfermedad y muerte en Barú\***

En la noche de un domingo de junio de 2007, Julián Domínguez, de tres años de edad, falleció víctima de una diarrea aguda producida por parásitos, seguida de deshidratación severa.

Julián, hijo de artesanos afrocolombianos de la isla de Barú, hacía parte de una población que tiene prohibido enfermarse los fines de semana. Desde el viernes en la mañana, Julián se quejó de dolor de estómago, seguido de una diarrea aguda, que comenzó el viernes en la tarde, continuó durante toda la noche del viernes, sábado y el domingo, al punto de que Julián, deshidratado, falleció en la noche del domingo. Sus padres intentaron varios remedios caseros, aguas de hierbas, sobanderos. Nada pudo contra la diarrea y deshidratación, muy probablemente provocadas por las precarias condiciones de higiene del agua y los alimentos de consumo familiar, que en muchas ocasiones son la causa de que los parásitos sean comunes entre la población infantil de esta región del país.

Lo único que sus padres no intentaron fue acudir al puesto de salud de Barú: la lancha de los médicos había salido para Cartagena el viernes en la tarde. El puesto, por consiguiente, quedó cerrado hasta el siguiente lunes, como todos los fines de semana. A pesar de que existe la posibilidad de abrirlo, en el puesto no hay personal médico durante el fin de semana, ni suero ni las medicinas necesarias para tratar una diarrea aguda.

La única opción habría sido tomar un transporte marítimo hasta el hospital más cercano en Santa Ana o Cartagena. El problema es que de Barú no salen lanchas los domingos, a ninguna hora del día. Por eso, después de que parte la última lancha el sábado a las 5:30 de la mañana, para salir de allí es necesario, al menos, tener dinero para la gasolina de una lancha particular, suponiendo que algún pescador de la isla esté de acuerdo con llevar al enfermo, ya que no hay lanchas médicas que funcionen en la zona. Sin embargo, comprar los galones de gasolina necesarios para movilizar una lancha está fuera del alcance de muchas de las familias baruleras: el viaje de ida y vuelta cuesta la mitad de un salario mínimo mensual.

Entre el viernes en que salió la lancha de los médicos y el domingo por la noche, pasaron demasiadas horas. Todo por enfermarse en fin de semana.

\* Esta es la reconstrucción de un caso a partir de los relatos de los habitantes de la isla de Barú al Observatorio de Discriminación Racial en junio de 2008. Los personajes y la situación son ficticios, aunque representan una serie de circunstancias probables, y su propósito es recoger las experiencias de los habitantes de la isla frente a la prestación del servicio de salud.

en mal estado. El abandono de estos municipios es de tal magnitud, que ni siquiera los problemas más sencillos de resolver y que obstaculizan casi de manera definitiva el goce del derecho a la salud de calidad son tenidos en cuenta por el Estado.

Un ejemplo de lo anterior es la dotación de sueros antiofídicos en los hospitales del Pacífico colombiano, absolutamente necesarios dada la amenaza de una gran variedad de serpientes venenosas en la zona. En muchos municipios de la región se presenta un alto número de muertes por la ausencia de sueros antiofídicos. La cifra

de estos decesos, completamente evitables, es desconocida por las estadísticas pues éstos comúnmente no se reportan. Este problema está documentado en el informe sobre derechos económicos, sociales y culturales de las comunidades indígenas y afrocolombianas de la Costa Pacífica colombiana, preparado por las comunidades para Naciones Unidas. Según el mismo informe, en el municipio de Guapi, a pesar de ser uno de los más importantes de la Costa Pacífica colombiana, los prestadores

*El 71,4% de las muertes maternas del departamento de Nariño ocurren en los municipios del litoral pacífico, con población mayoritariamente afrocolombiana.*

de salud no cuentan con suero antiofídico, vacuna contra la leishmaniasis (una de las afecciones comunes y graves que afectan a la región) y, a excepción del Hospital San Francisco, tampoco cuentan con las vacunas definidas en el Plan Obligatorio de Salud (Flores y otros 2007).

De acuerdo con el Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente de Cali, en la comuna 15, en donde la población afrocolombiana es del 50%, “los servicios de salud resultan insuficientes. Las instalaciones funcionan en edificaciones deterioradas y los equipos y el personal médico son escasos para atender la demanda de la población” (Dagma 2008). La insuficiencia de los servicios de salud también es una constante en algunos municipios de la Costa Atlántica del departamento de Bolívar.

Entre las diferentes políticas sectoriales para la población afrocolombiana, es decir, la existente en Valle del Cauca, “Salud es vida. Inclusión con equidad”, el Decreto 053 de 2007 de Barranquilla y la “Política pública distrital de acciones afirmativas para la población afrocolombiana” de Bogotá, de nuevo se destaca el avance y la integralidad de la vallecaucana. Como se vio, esta política que ya se encuentra en marcha y se ha empezado a implementar en Cali, Cartago, El Cerrito, Jamundí, Florida, Pradera, Palmira, Candelaria y Buenaventura, municipios con alta presencia de población afrocolombiana, busca prestar servicios profesionales a la población afro, crear perfiles epidemiológicos, y generar espacios para conocer y promover las prácticas tradicionales, con el fin de mejorar la calidad de la prestación del servicio de salud para la población afro. Para ello se destaca la formación de los equipos que ejecutan la política por parte de la Universidad del Valle y el seguimiento que hace a los mismos la Secretaría de Salud del departamento.<sup>76</sup> En las políticas de acción afirmativa de Barranquilla y Bogotá no se contempla explícita y separadamente el componente de calidad. Un avance relacionado en Bogotá es la puesta en marcha del proyecto “Sistemas de producción saludable y vivienda saludable”, dirigido a beneficiar a 1.276 familias de las localidades de Usme y Suba.<sup>77</sup> En Medellín no existen medidas de acción afirmativa en salud para la población afrocolombiana en ningún campo.

El ODR no obtuvo información precisa de la situación de calidad de los establecimientos, bienes y servicios de salud de los departamentos y municipios consultados de la Costa Atlántica, es decir de Bolívar y Atlántico, Cartagena y Barranquilla, ni

---

76 Respuesta del 3 de diciembre de 2007 de la Secretaría Departamental de Valle del Cauca al derecho de petición enviado por el ODR.

77 Respuesta del 25 de julio de 2008 de la Secretaría de Salud de Bogotá al derecho de petición enviado por el ODR.

de las ciudades del interior: Bogotá, Medellín y Cali. Sin embargo, los problemas mostrados en el litoral pacífico, donde está la más alta concentración de población afro del país, demuestran una gran desventaja con respecto al resto del país.

En conclusión, el ODR pudo constatar que los problemas sobre calidad de establecimientos, bienes y servicios de salud a los que accede en general la población afrocolombiana son críticos. El más grave ejemplo es la situación a lo largo de todo el litoral pacífico colombiano, en donde la calidad de la infraestructura, medios de transporte, medicamentos, vacunas, personal médico y laboratorios es deficiente. El Estado no ha cumplido con el compromiso de crear un sistema obligatorio de garantía y calidad para el Pacífico colombiano, como lo establece el Conpes 3491 de 2007 (DNP 2007). Los problemas de calidad afectan las condiciones más básicas y simples para la prestación del servicio de la salud. Este incumplimiento es injustificable por ausencia de recursos, pues en muchos casos no se requieren esfuerzos económicos extraordinarios. Así, el Estado ha incumplido de manera sostenida la obligación de disponer hasta el máximo de los recursos disponibles para satisfacer progresivamente la calidad de la prestación del servicio de salud de la población afrocolombiana.

*La calidad de la infraestructura de salud, medios de transporte, medicamentos, vacunas, personal médico, laboratorios y otros factores determinantes de la salud es crítica a lo largo de toda la Costa Pacífica colombiana.*

## Conclusiones y recomendaciones

la situación actual de salud de la población afrodescendiente en Colombia es muy precaria. Las enormes carencias que enfrenta esta población con relación a todas las dimensiones del derecho a la salud (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad) son el resultado de una profunda discriminación estructural en la materia, a la que la actuación estatal no ha respondido de manera eficaz, incumpliendo así de manera sistemática sus obligaciones adquiridas en materia de salud y discriminación racial. Las buenas prácticas que el ODR ha podido evidenciar se presentan como iniciativas y políticas aisladas y poco sistemáticas, carentes de coordinación institucional a nivel nacional, y con resultados poco profundos ante la situación de salud de la población afrodescendiente.

Prueba de ello es que la población negra sigue presentado índices de salud siempre inferiores a los índices normalizados del resto de la población del país. La población afrodescendiente en Colombia habita mayoritariamente zonas donde el perfil epidemiológico se caracteriza por una morbilidad y mortalidad de alta incidencia, y la prevalencia de enfermedades como el paludismo, el dengue, las enfermedades diarreicas agudas, las infecciones respiratorias agudas y la tuberculosis (Flores y otros 2007). En ciudades como Cali y Medellín, las zonas de mayor concentración de población afrodescendiente, cuentan con menos médicos, menos puestos de salud y un servicio de salud de mala calidad; allí confluyen estas variables que traen consigo malas condiciones de salud, mayores índices de bajo peso al nacer, mayor cantidad de madres adolescentes, mayores riesgos de mortalidad materna e infantil y de mortalidad por VIH/sida, y hay una menor esperanza de vida al nacer<sup>78</sup> (Alcaldía

---

78 Respuesta del 12 de diciembre de 2007 de la Dirección Seccional de Salud de Antioquia al

de Santiago de Cali 2008). En ciudades como Buenaventura, donde más del 80% de la población es afrocolombiana, prevalecen enfermedades como la malaria, la tuberculosis, las afecciones digestivas, la diabetes, el dengue y las enfermedades respiratorias, entre una población que no cuenta con servicios de salud disponibles, accesibles, adecuados y de calidad. En Tumaco, donde el 89% de la población es afrocolombiana, mueren cada año cerca de 50 niños menores de 5 años. Una de cada cuatro de esas muertes tiene causas evitables como problemas de nutrición y afecciones respiratorias.<sup>79</sup> En el litoral pacífico colombiano la inseguridad alimentaria está cerca de diez puntos por encima del resto del país (58,9% y 40,8%, respectivamente).

Estos son sólo algunos ejemplos del resultado del incumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de salud y discriminación racial, y de la consecuente persistencia del círculo vicioso de la discriminación estructural, que atraviesa el pleno goce del derecho a la salud de la población afrodescendiente en Colombia. La población afrodescendiente de las costas Pacífica y Atlántica, así como la del interior del país, encuentra mayores dificultades que la población mestiza para acceder a la salud, tiene menos establecimientos, bienes y servicios de salud a su disposición, y si los posee, son de calidad deficiente e inadecuados culturalmente a sus tradiciones y prácticas.

Ante esta situación, el Estado colombiano no ha cumplido satisfactoriamente con los compromisos adquiridos a nivel internacional, y en ocasiones reafirmados en instrumentos de política nacionales, en ninguno de los cuatro elementos esenciales de la salud. El ODR concluye que el Estado colombiano ha incumplido con sus obligaciones específicas en materia de salud y discriminación racial, y que son necesarios mayores esfuerzos, mayores inversiones, mayor coordinación y mayor voluntad para llevar a la práctica políticas públicas en salud verdaderamente incluyentes que obtengan resultados positivos en el goce efectivo y completo del derecho a la salud por parte de la población afrodescendiente.

Para ello, el ODR recomienda, en primer lugar, al Congreso de la República aprobar una ley que contemple específicamente el derecho a la salud de la población afrodescendiente. Una de las principales falencias del sistema legal colombiano frente a la salud y la discriminación racial es que no existe ninguna norma que contemple específica y explícitamente la inclusión de la población afro en materia de salud.

*La población afrodescendiente en Colombia habita mayoritariamente zonas donde el perfil epidemiológico se caracteriza por una morbilidad y mortalidad de alta incidencia, y la prevalencia de enfermedades como el paludismo, el dengue, las enfermedades diarreicas agudas, las infecciones respiratorias agudas y la tuberculosis.*

Así como existe hoy en día una ley que contempla la participación de los “grupos étnicos” en el sistema de seguridad social en salud, es preciso que exista una disposición que incluya en iguales términos a la población negra, que tenga en cuenta sus necesidades y problemas específicos en materia de salud, y que establezca mecanismos y acciones afirmativas que permitan que la población afrodescendiente goce plenamente de su derecho a la salud.

---

derecho de petición enviado por el ODR.

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

En segundo lugar, el ODR recomienda al Ejecutivo que diseñe y adelante políticas públicas verdaderamente incluyentes en materia de salud para la población afrocolombiana, y hace especial énfasis en la necesidad de que dichas políticas sean implementadas y que se establezcan mecanismos de seguimiento que permitan garantizar el éxito de dicha implementación. El diseño e implementación de políticas debe ser realizado siempre con la participación activa de las comunidades afrodescendientes o las organizaciones de la población negra y/o sus representantes.

La primera acción que está pendiente es la elaboración de un diagnóstico completo y detallado del estado de la salud de los afrocolombianos, a partir de información confiable recopilada, incluyendo la variable étnico-racial. A partir de este diagnóstico futuro, el ODR recomienda al Ejecutivo que incluya dentro de sus políticas públicas, de manera sistemática y coordinada a nivel nacional y local, estrategias específicas dirigidas a solucionar los problemas y a satisfacer las necesidades particulares de la población afro, así como mecanismos de seguimiento de dichas políticas, que permitan establecer continuidad en la implementación de las mismas. Las políticas deben incluir además acciones afirmativas para que el sistema de seguridad social en salud contemple la medicina tradicional de la población afrocolombiana como parte integral de la atención en salud.

En cuanto a la oferta de servicios en salud, el ODR recomienda a los gobiernos departamentales y locales que pongan en marcha estrategias con el fin de mejorar la red de servicios de salud, especialmente en las regiones de las costas Pacífica y Atlántica, donde habita la mayoría de la población afrocolombiana. Es preciso instalar más y mejores centros de atención en salud, hospitales y clínicas, que tengan el abastecimiento para una atención en salud digna, de calidad y adecuada a las necesidades y prácticas culturales de la población afrocolombiana. Es indispensable desarrollar estrategias de atención primaria en salud y fortalecer las actividades de promoción y prevención especialmente dirigidas a la población afrocolombiana.

Es además imprescindible que la red de prestación del servicio de salud cuente con suficientes profesionales en salud, expertos y especialistas, y que permanezcan tanto en las zonas urbanas como en las rurales y marginales de difícil acceso. El personal médico especializado puede y debe estar apoyado por promotores y promotoras de salud que actúen como auxiliares y estén preparados para atender servicios de bajo nivel de complejidad para la población negra, garantizando así la permanencia ininterrumpida de personal de salud de la propia comunidad. El ODR recomienda además poner en marcha programas de creación y fortalecimiento de las boticas comunitarias en los asentamientos de la población afrocolombiana, que faciliten su acceso a los medicamentos recetados y de venta libre.

Finalmente, los medios de transporte terrestre y fluvial, así como las vías de acceso, deben estar en buen estado; las entidades gubernamentales locales deben poner en marcha estrategias para reparar y crear más y mejores vías de acceso a las zonas geográficamente alejadas de los centros urbanos. Adicionalmente, los gobiernos de departamentos y municipios deben hacer esfuerzos concretos para fortalecer las redes de prestación de servicios públicos de acueducto y alcantarillado, y deben poner en marcha programas que mejoren las condiciones sanitarias y de salubridad de las viviendas, en especial en las zonas más habitadas por la población afrodescendiente en Colombia.

El *cuadro 5* sintetiza las recomendaciones al Congreso, al Ejecutivo y a los gobiernos departamentales y municipales.

**CUADRO 5. RECOMENDACIONES AL ESTADO COLOMBIANO EN MATERIA DE SALUD  
Y DISCRIMINACIÓN RACIAL**

<p><b>Recomendaciones para las autoridades legislativas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Aprobar una ley o un desarrollo de la Ley 70 de 1993, que contemple específicamente la salud de la población afrocolombiana en su calidad de población vulnerable, y étnica, racial y culturalmente diversa, con un acercamiento tradicional propio a la medicina, a la enfermedad, a la cura y a la salud (como, por ejemplo, la Ley 690 de 2001 para los indígenas).</li> </ul>
<p><b>Recomendaciones para las autoridades administrativas del Gobierno nacional</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Elaborar diagnósticos completos y detallados sobre el estado de la salud en Colombia, que incluyan la variable étnico-racial y permitan construir soluciones de política pública dirigidas a atender las necesidades específicas de la población negra.</li> <li>■ Incluir dentro de las políticas públicas estrategias específicas dirigidas a solucionar los problemas de salud de la población afro, no sólo a nivel nacional sino departamental y municipal.</li> <li>■ Incluir en los planes de desarrollo y en los planes de salud nacionales y locales diagnósticos diferenciados con objetivos, metas y estrategias diferenciadas dirigidas a atender las necesidades específicas de la población afrocolombiana, en particular en materia de mortalidad materno-infantil, en cuanto a la oferta de servicios de salud (redes de atención en salud, personal médico) y a las condiciones relacionadas con el derecho a la salud (saneamiento básico: agua potable, alcantarillado, alimentación, vías de acceso).</li> <li>■ Incluir el acercamiento tradicional a la medicina y a la salud en las estrategias emprendidas para atender a la población negra en el campo de la salud.</li> <li>■ Implementar las estrategias y acciones previstas en los planes y programas destinados a mejorar las condiciones de salud de la población afrocolombiana.</li> <li>■ Crear y poner en marcha efectivas estrategias de seguimiento a la implementación de las políticas públicas de salud para la población negra, que permitan establecer continuidad en la implementación de las mismas.</li> <li>■ Establecer estrategias de coordinación entre las iniciativas relacionadas con la salud de la población afro en el nivel nacional y en los niveles regional y local.</li> <li>■ Incluir dentro de todas las iniciativas anteriores la participación activa de las comunidades negras, sus organizaciones y/o sus representantes.</li> </ul>

<b>Recomendaciones para las autoridades administrativas de los gobiernos departamentales y municipales</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Fortalecer la red hospitalaria en el litoral pacífico y Bolívar: instalar un mayor número de centros de salud, hospitales y clínicas. Proveer herramientas suficientes para que los centros de salud, hospitales y clínicas eleven su nivel de complejidad de atención en salud y aumenten su capacidad para atender a la población.</li><li>■ Crear condiciones para recibir y estimular la llegada y permanencia de personal médico profesional, especializado y con experiencia a las zonas de difícil acceso, rurales y marginales urbanas.</li><li>■ Capacitar a promotores y promotoras de salud de origen comunitario que se desempeñen como auxiliares del personal médico y sean capaces de prestar servicios de baja complejidad y garantizar la permanencia ininterrumpida de personal de salud en los lugares de asentamiento de la población afrocolombiana.</li><li>■ Poner en práctica acciones para fortalecer o aumentar el nivel de aseguramiento en salud en zonas donde la población afrocolombiana es mayoritaria.</li><li>■ Poner en marcha programas de creación y fortalecimiento de las boticas comunitarias en los asentamientos de la población afrocolombiana, que faciliten su acceso a los medicamentos recetados y de venta libre.</li><li>■ Fortalecer los mecanismos de transporte médico terrestres y fluviales en los municipios de difícil acceso. Implementar mecanismos que permitan que los medios de transporte permanezcan en buen estado y con suficiente dotación.</li><li>■ Mantener en buen estado las vías de acceso a los centros urbanos donde se encuentra la mayor y mejor oferta en salud, así como crear vías en aquellos municipios de difícil acceso que se encuentran aislados en la actualidad.</li><li>■ Fortalecer la red de servicios públicos básicos en los municipios con población mayoritariamente afrocolombiana, cuidando que incluya alcantarillado y conexiones de los sanitarios al mismo, acueducto que provea agua efectivamente potable y sistema de recolección de basuras.</li><li>■ Poner en marcha programas que fomenten la adecuación del lugar de preparación de alimentos a las condiciones mínimas de salubridad de las viviendas en regiones habitadas mayoritariamente por la población afrocolombiana.</li></ul>
--	--

## **Bibliografía**

- Alcaldía Mayor de Barranquilla. 2007. *Decreto No. 0053 de 2007. Por medio del cual se adopta la política pública de comunidades afrocolombianas en el distrito de Barranquilla*. Barranquilla, 14 de mayo.
- Alcaldía Mayor de Bogotá y Comisión Consultiva Distrital. 2006. *Plan de acciones afirmativas para el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de los derechos de los afrodescendientes en la ciudad de Bogotá*. Bogotá, 28 de marzo.
- Alcaldía de Buenaventura. 2008. *Plan territorial de salud Municipio de Buenaventura 2008-2011*. Buenaventura. Disponible en <http://www.valledelcauca.gov.co/salud/publicaciones.php?id=5213>, consultado en julio de 2008.
- Alcaldía de Medellín. 2008. *Plan de Desarrollo 2008-2011, Medellín es solidaria y competitiva*. Medellín. Disponible en [http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/P\\_desarrollo/index.jsp?idPagina=380](http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/P_desarrollo/index.jsp?idPagina=380), consultado en julio de 2008.
- Alcaldía de Santiago de Cali. 2008a. *Plan de Desarrollo 2008-2011 “Para vivir la vida dignamente” (proyecto de acuerdo)*. Santiago de Cali. Disponible en <http://www.cali.gov.co/publico2/documentos/planeacion/plandesarrollo2008-2011.pdf>, consultado en julio de 2008.
- \_\_\_\_\_. 2008b. *Estadísticas de la ciudad de Cali*. Disponible en <http://www.calisaludable.gov.co/estadisticas/inicio.php>, consultado en marzo de 2008.
- Asamblea Departamental del Cauca. 2008. *Plan departamental de desarrollo “Arriba el Cauca”*. Popayán, 28 de mayo. Disponible en [http://www.cauca.gov.co/admin/files/Ane-Noticia\\_96200817423.pdf](http://www.cauca.gov.co/admin/files/Ane-Noticia_96200817423.pdf), consultado en julio de 2008.
- Asamblea Departamental de Nariño. 2008. *Plan de Desarrollo Departamental 2008-2011 “Adelante Nariño”*. San Juan de Pasto. Disponible en [http://www.gobernar.gov.co/gobernar/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1336&Itemid=302](http://www.gobernar.gov.co/gobernar/index.php?option=com_content&task=view&id=1336&Itemid=302), consultado en julio de 2008.
- Caracol. 2007. “Tres niños mueren cada semana en el Chocó por desnutrición”. *Caracol Noticias*, marzo 28. Disponible en <http://www.caracol.com.co/noticias/407917.asp>, consultado en julio de 2008.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de las Naciones Unidas. 2000. *Observación General No. 14 “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 [del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales])”*, parágrafo 12. Disponible en [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/HRI.GEN.1.Rev.7.Sp?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/HRI.GEN.1.Rev.7.Sp?Opendocument), consultado en abril de 2008.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD). 1999. *Observaciones a los informes Nos. 8 y 9 presentados por el Estado colombiano*, CERD/C/304/Add.76, 55° periodo de sesiones. Disponible en <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/cedr/CERD-C-304-Add-76-2001.html>, consultado en agosto de 2008.

- Concejo de Barranquilla. 2008. *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas 2008-2011 "Oportunidades para Todos"*. Barranquilla. Disponible en [http://www.concejobarranquilla.gov.co/documento/Plan\\_de\\_Desarrollo.pdf](http://www.concejobarranquilla.gov.co/documento/Plan_de_Desarrollo.pdf), consultado en julio de 2008.
- Concejo de Bogotá. 2005. *Acuerdo No. 175 de 2005. "Por el cual se establecen los lineamientos de política pública para la población afrodescendiente residente en Bogotá y se dictan otras disposiciones"*. Bogotá, 26 de septiembre.
- Concejo Departamental de Bolívar. 2004. *Ordenanza No. 11 de 2004. Plan de Desarrollo Departamental 2004-2007 "Por el Bolívar que todos queremos"*. Cartagena, 11 de mayo.
- Concejo Distrital de Cartagena de Indias. 2008. *Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas del distrito turístico y cultural de Cartagena 2008-2011 "Por una sola Cartagena"*. Cartagena. Disponible en [http://www.cartagenacomovamos.org/downloads/julio2008/plan\\_de\\_desarrollo.pdf](http://www.cartagenacomovamos.org/downloads/julio2008/plan_de_desarrollo.pdf), consultado en julio de 2008.
- Concejo Municipal de Quibdó. 2003. *Acuerdo No. 008 de 2004 "Por medio del cual se aprueba el Plan de desarrollo del Municipio de Quibdó periodo 2004-2007"*. Quibdó. Disponible en [http://quibdo-choco.gov.co/apc-aa-files/66613734633264383130633137613465/Plan\\_de\\_desarrollo.pdf](http://quibdo-choco.gov.co/apc-aa-files/66613734633264383130633137613465/Plan_de_desarrollo.pdf), consultado en julio de 2008.
- Corte Constitucional. 1992. *Sentencia T-484 de 1992*. M.P. Simón Rodríguez Rodríguez.
- \_\_\_\_\_. 1994. *Sentencia T-209 de 1999*. M.P. Carlos Gaviria Díaz.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Sentencia C-864 de 2008*. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- DANE. 2005. *Censo 2005. Sistema de Consulta de la Información Censal Redatam*. Disponible en <http://190.25.231.242/cgibin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CG2005BASICO&MAIN=WebServerMain.inl>, consultado en julio de 2008.
- Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente Dagma. 2008. *Comuna 15 Panorama ambiental*. Disponible en <http://www.cali.gov.co/publico2/gobierno/dagmaweb/comuna15.htm>, consultado en agosto de 2008.
- Departamento Administrativo de Planeación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. 2008. *Plan de Desarrollo "Livin Islands for All. Por un desarrollo Social, sostenible con valores y participación equitativa de los habitantes del archipiélago"* 2008-2011. San Andrés. Disponible en <http://www.sanandres.gov.co/paginas/plandesas.pdf>, consultado en julio de 2008.
- Departamento Nacional de Planeación. 2004. *Documento Conpes 3310. Política de acción afirmativa para la población negra o afrocolombiana*. Bogotá, septiembre. Disponible en <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes/3310.pdf>, consultado en julio de 2008.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado comunitario: desarrollo para todos*. Disponible en <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PND20062010/tabid/65/Default.aspx>, consultado en julio de 2008.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Documento Conpes 3491. Política de Estado para el Pacífico Colombiano*. Bogotá, octubre. Disponible en <http://www.sena.edu.co/>

- downloads/2007Portal/Planeacion/Compes/3491%20pacifico%20colombiano.pdf, consultado en julio de 2008.
- Diócesis de Quibdó y otros. 2007. *Informe sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las comunidades indígenas y negras de la Costa Pacífica colombiana*, presentado a consideración del CDESC, noviembre de 2007.
- El País*. 2007. “Escándalo en el Chocó es para tapar lo de la parapolítica: Gobernador”. *El País online*. 29 de marzo. Disponible en <http://www.elpais.com.co/paisonline/notas/Marzo292007/chocoescandalo.html>, consultado en julio de 2008.
- Flórez L., Jesús A. y Delma Constanza Millán E. 2007. “Derecho a la alimentación y al territorio en el Pacífico colombiano”. *Proyecto Consolidación del proceso de definición, apropiación y ejercicio de la autonomía de las comunidades indígenas y afrocolombianas del Pacífico colombiano*. Diócesis de Tumaco, Quibdó, Buenaventura e Istmina y Vicariato Apostólico de Guapi (eds.) en Organizaciones de las comunidades Indígenas y Afrocolombianas de la Costa Pacífica colombiana, con el apoyo de las Diócesis de la Iglesia Católica de Quibdó, Istmina, Buenaventura, Tumaco y Guapi. 2007. *Informe sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las comunidades indígenas y afrocolombianas de la Costa Pacífica colombiana*, sometido a consideración del CDESC de las Naciones Unidas.
- Gobernación de Antioquia. 2008. *Plan de Desarrollo Antioquia 2008-2011 “Antioquia para todos. Manos a la Obra”*. Medellín. Disponible en [http://www.antioquia.gov.co/plandesarrollo/ordenanza/2\\_2saludpublica.html](http://www.antioquia.gov.co/plandesarrollo/ordenanza/2_2saludpublica.html), consultado en julio de 2008.
- Gobernación de Atlántico. 2008. *Plan de Desarrollo 2008-2011 “Por el bien del Atlántico. Unidos, todo se puede lograr”*, Barranquilla, abril. Disponible en [http://www.planeacion.atlantico.gov.co/archivos\\_va/RJWDM-Plan%20de%20Desarrollo.pdf](http://www.planeacion.atlantico.gov.co/archivos_va/RJWDM-Plan%20de%20Desarrollo.pdf), consultado en julio de 2008.
- Gobernación del Valle del Cauca. 2008. *Plan de Desarrollo 2008-2011 “Buen Gobierno, con seguridad lo lograremos”*. Anexo 5 *Plan Departamental de Salud 2008-2011*. Santiago de Cali. Disponible en <http://www.valledelcauca.gov.co/salud/publicaciones.php?id=3112>, consultado en julio de 2008.
- Gutiérrez, Élder y Juliana Bedoya. 2007. “Uribe llegó a Chocó para apersonarse de la crisis humanitaria”. *Semana.com*, 28 de marzo. Disponible en [http://www.semana.com/wf\\_InfoArticulo.aspx?idArt=101840](http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?idArt=101840), consultado en julio de 2008.
- López, Néstor A. 2008. “Abandono estatal y desnutrición aún campean en zona de Chocó en donde murieron 17 niños de hambre”. *El Tiempo*, 25 de marzo.
- Ministerio de la Protección Social. 2004a. *Documento de trabajo No. 1. Insu- mos para la conceptualización y discusión de una política de protección social en salud para los grupos étnicos de Colombia*. Bogotá: Nuevas Ediciones Ltda.

- \_\_\_\_\_. 2004b. *Documento de trabajo No. 2. Metodología de concertación para el diseño de una política de protección social en salud para grupos étnicos en Colombia*. Bogotá: Nuevas Ediciones Ltda.
- \_\_\_\_\_. 2007a. *Decreto No. 3039 de 2007. Plan Nacional de Salud Pública 2007-2010*. Bogotá, 10 de agosto. Disponible en [http://www.asivamosensalud.org/descargas/Decreto\\_3039\\_Plan\\_Nal\\_de\\_Salud.pdf](http://www.asivamosensalud.org/descargas/Decreto_3039_Plan_Nal_de_Salud.pdf), consultado en julio de 2008.
- \_\_\_\_\_. 2007b. *Programa Ampliado de Inmunizaciones*. Bogotá, septiembre. Disponible en <http://www.minproteccionsocial.gov.co/pai/>, consultado en abril de 2008.
- \_\_\_\_\_. 2007c. *Plan Nacional de Salud 2007-2010*. Bogotá. Disponible en [http://www.minproteccionsocial.gov.co/VBeContent/newsdetail.asp?id=16572&idcompany=3&ItemMenu=3\\_259](http://www.minproteccionsocial.gov.co/VBeContent/newsdetail.asp?id=16572&idcompany=3&ItemMenu=3_259), consultado en agosto de 2008.
- \_\_\_\_\_. 2008a. *Programa de Apoyo a la Reforma en Salud – PARS*. Disponible en <http://www.minproteccionsocial.gov.co/pars/newsdetail.asp?id=16174&idcompany=39>, consultado en abril de 2008.
- \_\_\_\_\_. 2008b. *Boletín de Prensa No. 023 de 2008: “El Chocó avanza en materia de salud”*. Disponible en <http://www.minproteccionsocial.gov.co/vbecontent/NewsDetail.asp?ID=17222&IDCompany=3>, consultado en abril de 2008.
- OMS. 1946. *Constitución de la Organización Mundial de la Salud*. Principios Básicos. Disponible en [http://www.who.int/governance/eb/who\\_constitution\\_sp.pdf](http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_sp.pdf), consultado en abril de 2008.
- Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia. 2004. Informe sobre la Misión a Colombia del 23 de febrero de 2004. E/CN.4/2004/18/Add.3. Disponible en [www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/75b1cd4489b9b9d1c1256e60004460f3/\\$FILE/G0411143.doc](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/75b1cd4489b9b9d1c1256e60004460f3/$FILE/G0411143.doc), consultado en agosto de 2008.
- Secretaría de Salud de Bogotá. 2008. *Plan de Salud del Distrito Capital 2008-2011*. Bogotá, abril de 2008. Disponible en <http://www.saludcapital.gov.co/paginas/PlandeSaludPublicaDistrital.aspx>, consultado en agosto de 2008.
- Secretaría de Salud del Valle del Cauca. 2008. *Situación de Salud del Valle del Cauca año 2007*. Santiago de Cali, marzo. Disponible en <http://www.valledelcauca.gov.co/salud/publicaciones.php?id=4608>, consultado en julio de 2008.
- Terra online. 2007. “Doce niños mueren por desnutrición en Colombia”. *Terra*, 25 de marzo. Disponible en <http://www.terra.com/salud/articulo/html/sal10701.htm>, consultado en julio de 2008.



# 5. Viviendo la discriminación:

el derecho a la vivienda  
de los afrocolombianos

Fotografía: *Navegando hacia el futuro*, 2008  
César David Martínez R.  
Concurso de fotografía *Justicia a Contraluz*,  
Universidad de los Andes, 2008

## **El significado del derecho a la vivienda y la prohibición de discriminación**

El derecho a la vivienda implica la vivienda adecuada y la vivienda digna. De acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, ello se traduce en el derecho a vivir “en seguridad, paz y dignidad en alguna parte” (CDESC 1991). Según lo establecido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *toda persona sin distinción* tiene el derecho a un nivel de vida adecuado, que incluye una vivienda digna.<sup>1</sup> Conforme al Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, “el derecho humano a una vivienda adecuada es el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño a tener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad” (Relator Especial sobre vivienda 2008). La realización de este derecho influye directamente en la realización de otros derechos humanos congruentes, como el derecho a la vida, a la vida digna, a la salud, a la libertad de circulación y de residencia, y a la protección contra la injerencia ilegal o arbitraria en la intimidad, la familia y el hogar (Relator Especial sobre vivienda 2008, CDESC 1991).

El vínculo existente entre el derecho a la vivienda adecuada y otros derechos incluye la estrecha relación que tiene con el derecho a la igualdad. La realización del derecho a la vivienda debe darse en un entorno libre de discriminación, de acuerdo

---

1 PIDECS, arts. 2 y 11 combinados. A lo largo de este capítulo utilizaremos siempre los términos “derecho a la vivienda digna” y “derecho a la vivienda adecuada”, entendiendo que el derecho a la vivienda no debe ser interpretado en un sentido estricto o restrictivo que lo convierta en el derecho a tener simplemente un techo cualquiera. Junto con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, acogemos la definición del derecho a la vivienda como aquel de vivir en una vivienda digna y adecuada (CDESC 1991). El concepto de “vivienda adecuada” significa, en términos de la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda, “disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable” (CDESC 1991).

con el Relator Especial para la vivienda, quien afirma que es fundamental reconocer la gran importancia que tiene la lucha contra la discriminación en esta materia (Relator Especial sobre vivienda 2008). Este capítulo se articula en torno a esos dos ejes y sus intersecciones: la satisfacción del derecho a la vivienda y la lucha contra la discriminación de la población afrodescendiente en Colombia. Su objetivo es analizar las medidas y acciones que ha llevado a cabo el Estado colombiano para superar las desigualdades históricas de que es víctima la población afrocolombiana en el goce del derecho a la vivienda adecuada.

El ordenamiento jurídico colombiano incluye el derecho a la vivienda como uno de los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en la Constitución Política. El artículo 51 de la CP establece que “todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”. Así mismo, el artículo 64 señala que “es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de (...) vivienda”. Al respecto, la Corte Constitucional ha precisado que para el caso del derecho a la vivienda, el Estado debe “favorecer la necesidad del servicio en los sectores inferiores y medios de la sociedad, donde aparece detectado un déficit del servicio” (Corte Constitucional 1995). Así, de acuerdo con la Constitución y la interpretación constitucional, el goce del derecho a la vivienda exige que ésta sea digna, que las personas cuenten con acceso a la tierra para poder tener en ella su vivienda, y que las viviendas cuenten con los servicios necesarios para hacerlas habitables.

El contenido del derecho a la vivienda adecuada ha sido precisado en el nivel internacional por las interpretaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC 1991). Este derecho comprende siete elementos fundamentales: La *seguridad jurídica de la tenencia*, relativa a la protección legal contra el desahucio, el hostigamiento y otras amenazas; la *disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura* necesarios para la salud, la nutrición, la seguridad y la comodidad; la *habitabilidad*, que hace referencia a que la vivienda debe proteger a las personas de las condiciones climáticas y ambientales adversas como el viento, el calor, el frío, la lluvia y los vectores, entre otros; la *asequibilidad* a la vivienda de los grupos más vulnerables o en desventaja; la necesidad de que los *gastos* sean *soportables*, y de que la satisfacción del derecho a la vivienda no sea tan costosa que menoscabe el disfrute de otros derechos; el *lugar* de la vivienda, que debe permitir a las personas gozar de los demás derechos en la medida en que, por un lado, el empleo, los centros educativos y hospitalarios sean accesibles y, por el otro, que la vivienda no esté ubicada en zonas de riesgo ambiental o de alta contaminación.; y la *adecuación cultural*, principio de acuerdo con el cual debe respetarse la identidad cultural en materia de vivienda de los diferentes grupos poblacionales. Todos estos componentes deben entenderse siempre dentro del principio general de la no discriminación, y en particular de la no discriminación por razones étnico-raciales.

El ámbito en que se conjuga ese principio fundamental de no discriminación por razones étnico-raciales con los siete elementos del derecho a la vivienda es el punto central de este capítulo. Su estructura está organizada de acuerdo con los

componentes fundamentales del derecho a la vivienda, y siempre en consonancia con los compromisos que ha adquirido el Estado colombiano en materia de vivienda y discriminación racial.

El texto está dividido en cuatro partes: la primera parte hace un repaso de las obligaciones que ha adquirido el Estado colombiano en materia de discriminación racial y derecho a la vivienda. La segunda parte se ocupa del nivel de cumplimiento de la obligación de incluir la variable étnico-racial en toda la información recolectada por el Estado en materia de vivienda. Abordaremos esta obligación en una sección independiente por razón de su naturaleza: en ausencia de información diferenciada sobre la situación de vivienda de la población afrodescendiente, se hace imposible la implementación de acciones tendientes a mejorar dicha situación y, por lo tanto, las demás obligaciones en materia de vivienda serán necesariamente más difíciles de satisfacer. La tercera parte aborda el análisis de las actuaciones del Estado con relación a los elementos del derecho a la vivienda: la seguridad jurídica de la tenencia, la disponibilidad de los servicios, materiales, facilidades e infraestructura de vivienda y la habitabilidad de la misma, la asequibilidad a la vivienda y gastos soportables, y, finalmente, el lugar y la adecuación cultural de la vivienda. Para terminar, el texto incluye una serie de conclusiones y recomendaciones al Estado colombiano en materia de vivienda y discriminación racial.

### **Las obligaciones del Estado colombiano en materia de vivienda y discriminación racial**

El derecho a la vivienda adecuada, que hace parte de los derechos económicos, sociales y culturales, está incluido en una serie de instrumentos internacionales que ha suscrito el Estado colombiano, así como en varias disposiciones internas de los órdenes constitucional y legislativo, y en diversos planes y programas de política pública nacionales. El Estado colombiano se ha comprometido así a proteger y garantizar el derecho a la vivienda adecuada de todos sus ciudadanos, incluida la población afrodescendiente, frente a la cual tiene además una serie de obligaciones especiales en materia de vivienda: este derecho debe ser protegido y garantizado, en todas sus dimensiones, sin discriminación por razones étnico-raciales. El *cuadro 1* resume las obligaciones que ha adquirido el Estado colombiano en materia de discriminación racial y derecho a la vivienda adecuada, junto con sus fuentes nacionales e internacionales.

La naturaleza del derecho a la vivienda adecuada hace que las obligaciones relativas a su protección y garantía no tengan el carácter de inmediatas en todos los casos. Como lo ha afirmado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC 1991), así como la Corte Constitucional colombiana, el derecho a la vivienda es de carácter social, es decir que no es un derecho de aplicación inmediata, dado su carácter asistencial que impone prestaciones y disponibilidad presupuestal. En efecto, este derecho no está incluido dentro de la lista de derechos de aplicación inmediata del artículo 85 de la CP, por lo que su protección puede garantizarse con base en el principio de la progresividad. De acuerdo con este principio, el Estado no tiene la obligación de garantizar todo el contenido de los derechos sociales de manera inmediata, sino que debe desplegar las acciones necesarias para alcanzar

**CUADRO 1. OBLIGACIONES DEL ESTADO COLOMBIANO EN MATERIA DE SALUD Y DISCRIMINACIÓN RACIAL**

OBLIGACIÓN	FUENTES INTERNACIONALES	FUENTES NACIONALES
<p><b>PROHIBICIÓN DE DISCRIMINACIÓN</b></p> <p>Adoptar medidas para prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color ni origen nacional o étnico, particularmente en el goce del derecho a la vivienda adecuada y a una mejora continua de las condiciones de existencia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ PIDESC, arts. 2 y 11</li> <li>■ Convenio No. 169 de la OIT, arts. 2 y 20</li> <li>■ Convención sobre la Eliminación de la Discriminación Racial, arts. 3 y 5e) iii</li> <li>■ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 25, par. 1</li> <li>■ Declaración y Programa de Acción de Durban, pars. 48, 49, 81, 100</li> <li>■ Declaración de Estambul y Programa de Hábitat, pars. 27, 36, 39, 40j, 43a, 61a y 96 a 98</li> <li>■ Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el año 2000 (Asamblea General Naciones Unidas)</li> <li>■ Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, art. 10f</li> <li>■ Declaración sobre el derecho al desarrollo, art. 8, par. 1</li> <li>■ Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos</li> <li>■ Comité DESC, Observación General No. 4 de 1991</li> <li>■ CEDR, Observación General No. XX de 1996</li> <li>■ Recomendación a Colombia del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, 2004</li> <li>■ Relator Especial de las Naciones Unidas para la vivienda – Informe a la Asamblea General de 2008, recomendaciones a los Estados.</li> <li>■ Comisión de Derechos Humanos, Resolución 2001/28, par. 10e</li> <li>■ Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 42/146</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Constitución Política, arts. 13 y 51</li> <li>■ Ley 70 de 1992, art. 33</li> </ul>

<p>Aprobar y aplicar medidas legislativas eficaces que prohíban la discriminación racial en todas las esferas de la vivienda y establecer una estrategia nacional de vivienda que contemple acciones en contra de la discriminación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Declaración y Programa de Acción de Durban, párs. 49, 81, 163</li> <li>■ Declaración de Estambul y Programa de Hábitat, par. 96</li> <li>■ Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el año 2000 (Asamblea General Naciones Unidas)</li> <li>■ Comité DESC, Observación General No. 4 de 1991</li> <li>■ Relator Especial de las Naciones Unidas para la vivienda – Informe a la Asamblea General de 2008, recomendaciones a los Estados</li> </ul>	
<b>ESTADÍSTICAS</b>		
<p>Recoger, recopilar, analizar, difundir y publicar datos fidedignos a nivel nacional y local y tomar medidas conexas para evaluar periódicamente la situación de los individuos y grupos que son víctimas de racismo y discriminación racial en lo concerniente a:</p> <p>Vivienda Propiedad de la tierra Agua Saneamiento básico Energía Servicios comunicaciones</p> <p>*Esta es una obligación de efecto inmediato.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Declaración y Programa de Acción de Durban, par. 92</li> <li>■ Comité DESC, Observación General No. 4 de 1991</li> <li>■ Observaciones del CEDR a Colombia de 1999</li> <li>■ Relator Especial de las Naciones Unidas para la vivienda – Informe a la Asamblea General de 2008, recomendaciones a los Estados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Plan Nacional de Desarrollo “Estado comunitario: Desarrollo para todos” 2006-2010. Capítulo séptimo</li> <li>■ Conpes 33310 de 2004</li> </ul>

OBLIGACIÓN	FUENTES INTERNACIONALES	FUENTES NACIONALES
<p><b>AUTODETERMINACIÓN</b></p> <p>Promover el derecho a la participación y a la consulta en la planeación territorial y de vivienda, incluyendo la planeación financiera de proyectos y políticas de vivienda.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Convenio No. 169 de la OIT, arts. 2, 7</li> <li>■ Declaración y Programa de Acción de Durban, pars. 32, 40, 108, 4, 15a, 112 a 114</li> <li>■ Comité DESC, Observación General No. 4 de 1991</li> <li>■ Observaciones del CEDR a Colombia de 1999</li> <li>■ Recomendación a Colombia del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, 2004</li> <li>■ Relator Especial de las Naciones Unidas para la vivienda – Informe a la Asamblea General de 2008, recomendaciones a los Estados</li> <li>■ Relator Especial de las Naciones Unidas para la vivienda – Informe a la Conferencia de Durban</li> <li>■ Declaración de Estambul y Programa de Hábitat, pars. 96g, 97d, 98f</li> <li>■ Comisión de Derechos Humanos, Resolución 2001/28, par. 10e</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ley 70 de 1993, arts. 44, 48, 49, 56</li> <li>■ Plan Nacional de Desarrollo “Estado comunitario: Desarrollo para todos” 2006-2010. Capítulo séptimo</li> </ul>
<p><b>RECURSOS JURÍDICOS</b></p> <p>Establecer recursos jurídicos internos para protegerse contra situaciones que afecten el derecho a la vivienda adecuada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Convenio No. 169 de la OIT, art. 14.3</li> <li>■ Comité DESC, Observación General No. 4 de 1991</li> <li>■ Declaración y Programa de Acción de Durban, par. 165</li> <li>■ Declaración de Estambul y Programa de Hábitat, par. 98d</li> <li>■ Relator Especial de las Naciones Unidas para la vivienda – Informe a la Asamblea General de 2008, recomendaciones a los Estados</li> <li>■ Relator Especial de las Naciones Unidas para la vivienda – aporte a la Conferencia de Durban</li> </ul>	

ACCIONES AFIRMATIVAS		
<p>Establecer programas a nivel nacional y local con inclusión de medidas de acción afirmativa para promover el acceso de personas y grupos que sean o puedan ser víctimas de discriminación racial a la vivienda adecuada y que eliminen las diferencias entre estas personas o grupos y el resto de la población en cuanto al acceso a la vivienda adecuada, al saneamiento básico, incluida el agua potable y la electricidad, a precios razonables.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Convenio No. 169 de la OIT, art. 2</li> <li>■ Declaración y Programa de Acción de Durban, par. 100</li> <li>■ Observaciones del CEDR a Colombia de 1999</li> <li>■ Recomendación a Colombia del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, 2004</li> <li>■ Relator Especial de las Naciones Unidas para la vivienda – Informe a la Asamblea General de 2008, recomendaciones a los Estados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Plan Nacional de Desarrollo “Estado comunitario: Desarrollo para todos” 2006-2010. Capítulo séptimo</li> <li>■ Decreto 4466 de 2007 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial</li> <li>■ Acuerdo 035 de 2007 de Metrovivienda</li> <li>■ Decreto 053 de Alcaldía de Barranquilla</li> <li>■ Conpes 2909 de 1997</li> <li>■ Conpes 3310 de 2002</li> <li>■ Conpes 3491 de 2007</li> </ul>
<p>Promover la igualdad en los servicios cívicos esenciales, al agua, a los servicios básicos de saneamiento, electricidad, prestar especial atención a los grupos históricamente discriminados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Relator Especial de las Naciones Unidas para la vivienda – Informe a la Asamblea General de 2008, recomendaciones a los Estados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Plan Nacional de Desarrollo “Estado comunitario: Desarrollo para todos” 2006-2010. Capítulo séptimo</li> <li>■ Conpes 2909 de 1997</li> <li>■ Conpes 3491 de 2007</li> </ul>
<p>Adoptar medidas para proteger a las víctimas de discriminación racial contra injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia o su domicilio y proporcionarles seguridad jurídica sobre la tenencia de los lugares en que habitan.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ PIDCP, arts. 2 y 17</li> <li>■ Convenio No. 169 de la OIT, arts. 13, 14 y 18</li> <li>■ Comité DESC, Observación General No. 4 de 1991</li> <li>■ Relator Especial de las Naciones Unidas para la vivienda – Informe a la Asamblea General de 2008, recomendaciones a los Estados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ley 70, art. 15</li> </ul>
<p>Adoptar medidas para lograr representación de la población afrocolombiana en las instituciones de vivienda, y en la gestión de servicios públicos y ambientales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Convenio No. 169 de la OIT, arts. 2 y 20</li> <li>■ Declaración y Programa de Acción de Durban, par. 108</li> <li>■ Relator Especial de las Naciones Unidas para la vivienda – Informe a la Asamblea General de 2008, recomendaciones a los Estados</li> <li>■ Recomendación a Colombia del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, 2004</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Plan Nacional de Desarrollo “Estado comunitario: Desarrollo para todos” 2006-2010. Capítulo séptimo</li> </ul>

OBLIGACIÓN	FUENTES INTERNACIONALES	FUENTES NACIONALES
<p>Adoptar medidas de promoción para el acceso sin discriminación a la financiación eficiente, efectiva y apropiada en materia de vivienda.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Declaración de Estambul y Programa de Hábitat, párs. 40e, 81c</li> <li>■ Relator Especial de las Naciones Unidas para la vivienda – aporte a la Conferencia de Durban</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Plan Nacional de Desarrollo “Estado comunitario: Desarrollo para todos” 2006-2010. Capítulo séptimo</li> <li>■ Conpes 2909 de 1997</li> <li>■ Conpes 3310 de 2002</li> <li>■ Conpes 3491 de 2007</li> </ul>
<p>Las instituciones financieras y de desarrollo deben elaborar, de acuerdo con su presupuesto y los procedimientos de sus órganos rectores, programas destinados a los afrodescendientes por los que se inviertan recursos adicionales en:</p> <p>Vivienda Electricidad</p> <p>Tomar, entre otras, las siguientes medidas afirmativas aisladamente y en todos los programas nacionales de vivienda para aumentar la cobertura y el mejoramiento de las viviendas, asegurando así el derecho a la vivienda adecuada y digna, ligado al derecho a vivir en paz, seguridad y comodidad.</p> <p>Entregar subsidios para vivienda Generar suelos para vivienda de interés social Generar programas de titulación masiva Garantizar el acceso al crédito Reubicar viviendas asentadas en zonas de riesgo Mejoramiento integral de barrios Acciones dirigidas a: adquisición, legalización y normalización de predios de vivienda Agua potable y saneamiento básico Tener en cuenta las necesidades culturales especiales en materia de vivienda y tierras</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Declaración de Durban, par. 8c</li> <li>■ PIDESC, art. 11</li> <li>■ Convenio No. 169 de la OIT, arts. 2 y 20</li> <li>■ Declaración y Programa de Acción de Durban, párs. 48, 49 y 100</li> <li>■ Comité DESC, Observación General No. 4 de 1991</li> <li>■ Observaciones del CEDR a Colombia de 1999</li> <li>■ Relator Especial de las Naciones Unidas para la vivienda – Informe a la Asamblea General de 2008, recomendaciones a los Estados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ley 70 de 1993, art. 47</li> <li>■ Plan Nacional de Desarrollo “Estado comunitario: Desarrollo para todos” 2006-2010. Capítulo séptimo</li> <li>■ Decreto 4466 de 2007 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial</li> <li>■ Acuerdo 035 de 2007 Metrovivienda</li> <li>■ Decreto 035 de 2007 Alcaldía de Barranquilla</li> <li>■ Conpes 2909 de 1997</li> <li>■ Conpes 3491 de 2007</li> <li>■ Conpes 3310 de 2002</li> </ul>
<p>Promover la integración en cuanto a residencia de todos los miembros en la etapa de planificación de los planes de ordenación urbana y otros asentamientos y cuando se renueven las zonas abandonadas de las viviendas públicas para contrarrestar la exclusión social y la marginación, y combatir la segregación urbana.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Declaración y Programa de Acción de Durban, par. 102</li> <li>■ Observaciones del CEDR a Colombia de 1999</li> <li>■ Relator Especial de las Naciones Unidas para la vivienda – Informe a la Asamblea General de 2008, recomendaciones a los Estados</li> <li>■ CEDR, Observación General No. XIX de 1995</li> </ul>	

progresivamente su realización plena, sin retroceder en las garantías de protección ya logradas.

Ahora bien, conforme con el principio de igualdad, la progresividad en la aplicación de los derechos de carácter social no puede aplicarse en ninguna circunstancia de manera discriminatoria. Esto quiere decir que los avances que se hagan en la protección y garantía de los derechos sociales, como el derecho a la vivienda, deben hacerse sin discriminación alguna, incluidos los motivos étnico-raciales. Así, la aplicación no discriminatoria de las medidas que se tomen con el fin de proteger y garantizar la satisfacción del derecho a la vivienda adecuada es una obligación inmediata, tal y como lo es la aplicación del principio de igualdad y no discriminación.<sup>2</sup>

En este sentido, la Corte Constitucional ha establecido que el Estado está en la obligación de invertir la mayor cantidad posible de recursos en crear las condiciones necesarias para el pleno goce del derecho, y que, una vez creadas estas condiciones, “el derecho toma fuerza vinculante y sobre su contenido se [extiende] la protección constitucional” (Corte Constitucional 1995). Así, mientras que la obligación general de proteger y garantizar el derecho a la vivienda adecuada está sujeta al principio de progresividad, la obligación de no discriminar en la protección y garantía progresivas del derecho a la vivienda es una obligación de inmediato cumplimiento a la que está sujeto el Estado colombiano en virtud de su Constitución y los tratados internacionales.

Esta obligación general, que implica la adopción de medidas por parte del Estado para prohibir y para eliminar la discriminación racial en todas sus formas en la garantía y la protección del derecho a la vivienda adecuada, está incluida en varios instrumentos internacionales suscritos por Colombia. El Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) la incluye en sus artículos 2 y 11 (combinados), así como lo hace el Convenio No. 169 de la OIT en sus artículos 2 y 20, y la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial en su artículo 3 y en el numeral iii) del literal e) del artículo 5.

Numerosas declaraciones de las Naciones Unidas contemplan el compromiso de los Estados de no discriminar por razones étnico-raciales en materia de vivienda, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 25.1), la Declaración y el Programa de Acción de Durban (pars. 48, 49, 81 y 100), la Declaración de Estambul y el Programa de Hábitat (pars. 27, 36, 39, 40j, 43a, 61a y 96 a 98), la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social (art. 10f), la Declaración sobre el derecho al desarrollo (art. 8.1) y la Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos. Adicionalmente, varios órganos de las Naciones Unidas se han pronunciado a este respecto, reafirmando el compromiso de los Estados de no discriminar en materia de vivienda. Entre ellos está el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General No. 4 de 1991, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en su Observación General No. XX de 1996, la Comisión de Derechos Humanos en su Resolución 2001/28 (par. 10e) y la Asamblea General en su resolución 42/146.

---

2 Así está contemplado en los arts. 13 y 70 de la CP, y en varios instrumentos internacionales, entre ellos el PIDCP, arts. 2 y 26, el PIDESC, art. 2, la Convención Americana de Derechos Humanos, art. 26, el Protocolo de San Salvador, art. 3, y el Convenio No. 169 de la OIT, arts. 2 y 3, entre otros.

A estas observaciones se suman las recomendaciones de los dos relatores especiales de las Naciones Unidas cuyos mandatos se relacionan con la vivienda y la discriminación: el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia recomendó a Colombia en 2004 tomar medidas urgentes y prioritarias para atenuar y acabar las diferencias económicas y sociales en materia de vivienda, y el Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto incluyó una recomendación similar a los Estados en su último informe a la Asamblea General en 2008.

Esta primera obligación de no discriminar y de tomar medidas para eliminar la discriminación racial, que se extiende a todos los componentes del derecho a la vivienda adecuada, se complementa con varios otros compromisos que ha adquirido el Estado colombiano en la esfera internacional, relacionados con la vivienda y la prohibición de discriminación. El primero de ellos, que es un desarrollo directo de la obligación de no discriminar en materia de vivienda, es el de aprobar y aplicar medidas legislativas eficaces que prohíban la discriminación racial en todas las esferas de la vivienda. Dichas medidas legislativas deben además establecer una estrategia nacional de vivienda que contemple acciones en contra de la discriminación. Este compromiso está incluido en la Declaración y Programa de Acción de Durban (pars. 49, 81 y 163), en la Declaración de Estambul y Programa de Hábitat (par. 96), en la Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el año 2000, y fue resaltado por el Comité DESC en su Observación General No. 4 de 1991, y por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la vivienda en su informe a la Asamblea General de 2008 como parte de las recomendaciones hechas a los Estados.

Dentro de las obligaciones del Estado colombiano hay otras tres que se establecen como condiciones ineludibles para la garantía del derecho a la vivienda sin discriminación, y abarcan todos los elementos del derecho: la primera es la obligación de tomar medidas para permitir la participación de las personas y grupos que son o pueden ser víctimas de discriminación étnico-racial, en la planeación territorial y de vivienda, incluyendo la planeación financiera de proyectos y políticas de vivienda.<sup>3</sup> Este es un desarrollo del principio de la autodeterminación, que debe ser respetado en la esfera del derecho a la vivienda adecuada sin discriminación. En segundo lugar está el compromiso de establecer recursos jurídicos internos eficaces y eficientes que permitan a las personas protegerse contra situaciones que afecten el derecho a la vivienda adecuada.<sup>4</sup> El tercer compromiso es el de recoger, recopilar, analizar, difundir

---

3 Esta obligación está incluida en el Convenio No. 169 de la OIT, arts. 2 y 7, la Declaración y Programa de Acción de Durban, pars. 32, 40, 108, 4, 15a, 112 a 114, en la Observación General No. 4 de 1991 del Comité DESC, en las Observaciones del CEDR a Colombia de 1999, en la Recomendación a Colombia del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, 2004, en el Informe a la Asamblea General de 2008 y en la contribución a la Conferencia de Durban del Relator Especial de las Naciones Unidas para la vivienda, en la Declaración de Estambul y Programa de Hábitat, par. 96g, 97d, 98f, y en la Resolución 2001/28, par. 10e de la Comisión de Derechos Humanos.

4 Esta obligación está incluida en el Convenio No. 169 de la OIT, art. 14.3, en la Observación General No. 4 del Comité DESC de 1991, en la Declaración y Programa de Acción de Durban, par. 165, en la Declaración de Estambul y Programa de Hábitat, par. 98d, en el Informe a la Asamblea General de 2008 y en la contribución a la Conferencia de Durban del Relator Especial de las Naciones Unidas para la vivienda.

y publicar datos fidedignos a nivel nacional y local, y tomar medidas conexas para evaluar periódicamente la situación de vivienda de los individuos y grupos que son víctimas de racismo y discriminación racial.<sup>5</sup>

Esta obligación reviste un carácter de suma importancia para el goce efectivo del derecho a la vivienda adecuada, en la medida en que se constituye como condición previa para el diseño e implementación de políticas públicas en materia de vivienda, con un enfoque diferenciado e incluyente de la población afrocolombiana. Por esta razón, el estado de cumplimiento de esta obligación será abordado en el texto en una sección independiente, en la medida en que es la condición para el cumplimiento de todas las demás obligaciones relacionadas con la protección y garantía del derecho a la vivienda sin discriminación de la población afrodescendiente, y en particular de todas aquellas que involucran la implementación de acciones afirmativas a favor de esta población.

Estas obligaciones relativas a las acciones afirmativas a favor de la población afrocolombiana incluyen, en primer lugar, la obligación de establecer programas a nivel nacional y local que contemplen medidas de acción afirmativa para promover el acceso de personas y grupos que sean o puedan ser víctimas de discriminación racial a la vivienda adecuada, y que eliminen las diferencias entre estas personas o grupos y el resto de la población en cuanto al acceso a la vivienda adecuada, al saneamiento básico, incluyendo el agua potable y la electricidad. Esta obligación de crear medidas de acción afirmativa en materia de vivienda para los grupos discriminados, como los afrocolombianos, está incluida en el artículo 2 del Convenio No. 169 de la OIT, en el párrafo 100 de la Declaración y Programa de Acción de Durban, en las observaciones del CEDR a Colombia de 1999, en las recomendaciones a Colombia del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo de 2004, y en las recomendaciones a los Estados del Relator sobre la vivienda en su informe a la Asamblea General de 2008. Estas últimas resaltan, además, la necesidad de promover la igualdad en los servicios cívicos esenciales, como el agua, los servicios básicos de saneamiento y la electricidad, prestando especial atención a los grupos históricamente discriminados, como los afrodescendientes en Colombia.

El Estado colombiano se ha comprometido además a adoptar medidas para lograr la representación de la población afrocolombiana en las instituciones de vivienda y en la gestión de servicios públicos y ambientales,<sup>6</sup> y a promover el acceso sin discriminación a la financiación apropiada en materia de vivienda.<sup>7</sup> También está comprometido a crear, a través de las instituciones financieras, programas destinados a los afrodescendientes en los que se inviertan recursos adicionales en vivienda.<sup>8</sup>

---

5 Esta obligación está incluida en la Declaración y Programa de Acción de Durban, par. 92, en la Observación General No. 4 de 1991 del Comité DESC, en las Observaciones del CEDR a Colombia de 1999, y en el Informe a la Asamblea General de 2008 del Relator Especial de las Naciones Unidas para la vivienda.

6 Convenio No. 169 de la OIT, arts. 2 y 20, Declaración y Programa de Acción de Durban, par. 108, Relator Especial de las Naciones Unidas para la vivienda – Informe a la Asamblea General de 2008, recomendaciones a los Estados, Recomendación a Colombia del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, 2004.

7 Declaración de Estambul y Programa de Hábitat, pars. 40e, 81c, Relator Especial de las Naciones Unidas para la vivienda – aporte a la Conferencia de Durban.

8 Declaración y Programa de Acción de Durban, par. 8c.

El Estado debe, además, promover la integración en cuanto a la residencia de todos los miembros de la sociedad, y contrarrestar la exclusión social, la marginación y la segregación urbana.<sup>9</sup>

Finalmente, el Estado colombiano tiene el compromiso de tomar medidas afirmativas, aisladamente y en todos los programas nacionales de vivienda, con el fin de aumentar la cobertura y el mejoramiento de las viviendas, de asegurar el derecho a la vivienda adecuada y digna, que está ligado al derecho de vivir en paz, seguridad y comodidad. Estas medidas de acción afirmativa pueden incluir: la entrega de subsidios para la vivienda, la generación de suelos para vivienda de interés social destinada a la población afrocolombiana, la creación de programas de titulación masiva, la garantía del acceso al crédito sin discriminación, la reubicación de viviendas asentadas en zonas de riesgo, el mejoramiento integral de barrios poblados mayoritariamente por afrodescendientes, y el suministro de agua potable y saneamiento básico. Todas estas medidas siempre deben tener en cuenta las necesidades culturales especiales de cada población en materia de vivienda y de tierras.<sup>10</sup>

La siguiente obligación del Estado a favor de la población víctima de discriminación racial implica la adopción de medidas para proteger a dicha población contra las injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, en su familia o en su domicilio, y para proporcionarle seguridad jurídica de la tenencia de los lugares en que habita. Esta obligación está contenida en el PIDCP (arts. 2 y 17) y en el Convenio No. 169 de la OIT (arts. 13, 14 y 18), y ha sido retomada por el Relator Especial sobre vivienda en las recomendaciones a los Estados incluidas en la intervención de 2008 ante la Asamblea General. Este compromiso es de especial importancia en el contexto colombiano, dada la grave situación de conflicto armado que se extiende a lo largo y ancho del territorio nacional, y que ha implicado grandes violaciones a los derechos humanos de la población afrocolombiana. Entre ellos, el derecho a la vivienda adecuada se ha visto particularmente afectado por los desplazamientos forzados que dicha población ha sufrido de manera aguda.

Las anteriores obligaciones deben satisfacerse siempre dentro de toda la gama de elementos que componen el derecho a la vivienda adecuada. El goce de este derecho de la población afrocolombiana depende del cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el Estado a este respecto, incluyendo la obligación general de no discriminar en materia de vivienda, y todas las obligaciones que de ella se derivan, y que están explícitamente establecidas en varios instrumentos internacionales suscritos por Colombia. A continuación hacemos el análisis del grado de cumplimiento de dichas obligaciones, empezando por la obligación de producir información que contenga la variable étnico-racial. Con base en esta información es como se hace posible la creación de las políticas de acción afirmativa que permitirán a la población afrocolombiana gozar plenamente de su derecho a la vivienda digna. Luego de estudiar

---

9 Declaración y Programa de Acción de Durban, par. 102, Observaciones del CEDR a Colombia de 1999, Relator Especial de las Naciones Unidas para la vivienda – Informe a la Asamblea General de 2008, recomendaciones a los Estados, CEDR, Observación General No. XIX de 1995.

10 PIDESC, art. 11, Convenio No. 169 de la OIT, arts. 2 y 20, Declaración y Programa de Acción de Durban, pars. 48, 49 y 100, Comité DESC, Observación General No. 4 de 1991, Observaciones del CEDR a Colombia de 1999, Relator Especial de las Naciones Unidas para la vivienda – Informe a la Asamblea General de 2008, recomendaciones a los Estados.

esta primera obligación, pasaremos al análisis de las demás obligaciones, siempre en relación con los elementos fundamentales del derecho a la vivienda adecuada.

### **Ausencia de la variable étnico-racial en la información sobre vivienda**

La ausencia de la variable étnico-racial en la información sobre la situación de la vivienda es uno de los principales obstáculos que existen actualmente en Colombia para la realización del derecho a la vivienda adecuada de la población afrodescendiente. La producción de información fidedigna diferenciada, que dé cuenta de la situación real y actual de vivienda de la población afrocolombiana es la premisa básica para la creación, el diseño y la implementación de cualquier política pública tendiente a mejorar dicha realidad. Ante la ignorancia sobre las condiciones de vivienda de la población afrocolombiana, las instituciones y los funcionarios encargados del diseño de acciones afirmativas para mejorar dicha situación se encuentran en la imposibilidad de actuar. Este desconocimiento engendra así una grave ausencia de reconocimiento de la problemática que vive este grupo poblacional en materia de vivienda y, por lo tanto, un incumplimiento que se da por descontado de las demás obligaciones, relacionadas con las acciones que permitirán eliminar las diferencias entre este grupo históricamente discriminado y el resto de la población.

Por esta razón, el Estado colombiano se ha comprometido a recoger, recopilar, analizar, difundir y publicar datos fidedignos a nivel nacional y local, y a tomar medidas conexas para evaluar periódicamente la situación de los individuos y grupos que son víctimas de racismo y discriminación racial en lo concerniente a la vivienda, la propiedad de la tierra, el agua, el saneamiento básico, la energía, los servicios de comunicaciones, entre otros factores relacionados con la vivienda adecuada.<sup>11</sup> Este compromiso, sin embargo, no ha sido ampliamente satisfecho por el Estado colombiano. Al contrario, el grado de cumplimiento es muy bajo, y las iniciativas aisladas que pudo detectar el ODR no han servido como base para delinear una verdadera estrategia nacional de vivienda con enfoque diferenciado. Si la inclusión de la variable étnico-racial dentro de la información recolectada por las instituciones encargadas del acceso a la vivienda adecuada no es una práctica sistemática ni universal, la recopilación de datos fidedignos sobre la situación de la vivienda de la población afrocolombiana por parte de las instituciones administrativas encargadas del diseño e implementación de las políticas públicas es una práctica casi inexistente.

*En Colombia no hay información sistemática ni fidedigna sobre la situación de vivienda de la población afrodescendiente*

La primera gran ausencia de información diferenciada fue revelada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, entidad del Gobierno central encargada del tema de la vivienda a nivel nacional. Este Ministerio guardó silencio ante la consulta del ODR sobre la existencia de estadísticas o información relativa a las condiciones de vivienda de la población

---

11 Declaración y Programa de Acción de Durban, par. 92, Comité DESC, Observación General No. 4 de 1991, Observaciones del CEDR a Colombia de 1999, Relator Especial de las Naciones Unidas para la vivienda – Informe a la Asamblea General de 2008, recomendaciones a los Estados.

afrocolombiana.<sup>12</sup> El Ministerio no tiene, además, ningún registro de las personas afrodescendientes que acceden al subsidio de vivienda en general, ni tiene información sobre subsidios solicitados, asignados o entregados a la población negra del sector rural. A este respecto, el Ministerio remitió el cuestionario enviado por el ODR al Banco Agrario, entidad encargada del sector rural, que a su vez guardó silencio.<sup>13</sup> Tampoco tiene el Ministerio información sobre subsidios de vivienda de interés social entregados por las cajas de compensación familiar a la población afrodescendiente, y al respecto dirigió el cuestionario a la Superintendencia de Subsidio Familiar.<sup>14</sup> El Ministerio afirmó además no tener información sobre subsidios entregados por el sector financiero a la población afrodescendiente, y envió el cuestionario a la Superintendencia Financiera, la entidad encargada.<sup>15</sup> Ésta, a su turno, remitió el cuestionario a la Superintendencia de Subsidio Familiar.<sup>16</sup> A fin de cuentas, el Ministerio no tiene casi ningún tipo de información sobre el acceso a la vivienda de la población afrodescendiente en Colombia.

La única información diferenciada que proporcionó el Ministerio fue sobre el número de subsidios solicitados y asignados a población afrocolombiana desplazada por el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda). El proceso de asignación de subsidios de vivienda urbanos a la población desplazada sí incluye la variable étnico-racial, y los resultados son conocidos por el Ministerio: en total 267.412 personas han solicitado este subsidio, de las cuales 13.279 han sido personas afrodescendientes. De esas solicitudes, 51.377 familias han resultado beneficiadas, y de ellas sólo 1.199 son familias afrocolombianas.<sup>17</sup> No hay ninguna información sobre la entrega efectiva de estos subsidios.

Este es el único caso en el que el ODR pudo comprobar que se produjo información que contenía la variable étnico-racial. Dado lo anterior, se entiende que la inclusión de dicha variable es una práctica aislada que carece por completo de sistematicidad, tanto dentro del propio Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, como en las demás instituciones encargadas del sector de la vivienda. Además de proporcionar esta información diferenciada de los subsidios solicitados y asignados por el Fondo Nacional de Vivienda, el Ministerio suministró al ODR datos de los subsidios entregados en los municipios con mayoría afrocolombiana, cuando fue consultado sobre los datos detallados por año entre 2002 y 2008.<sup>18</sup> Es decir, no es información que incluya la variable étnico-racial, sino que el criterio de distinción es geográfico. La consecuencia de esta ausencia casi total de información sobre la situación de la población afrocolombiana es la ausencia equivalente de metas de política pública dirigidas a mejorar la realidad de los afrocolombianos en

---

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

13 Ídem.

14 Ídem.

15 Ídem.

16 Respuesta del 15 de mayo de 2008 de la Superintendencia Financiera al derecho de petición enviado por el ODR.

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

18 Ídem.

materia de vivienda: el Ministerio no ha planteado ninguna meta de entrega de subsidios a la población afrocolombiana, “por cuando en la meta de subsidios es global y se encuentran involucradas todas las personas y bolsas”.<sup>19</sup>

La Superintendencia de Subsidio Familiar acudió a la misma estrategia que el Ministerio ante las consultas que le fueron remitidas por el Ministerio y por la Superintendencia Financiera, así como ante las preguntas que directamente le fueron dirigidas por el ODR. En ausencia absoluta de información que incluya la variable étnico-racial, la Superintendencia proporcionó datos sobre los subsidios de vivienda diferenciada por cada una de las cajas de compensación familiar. En este caso, algunas de las cajas operan en regiones determinadas del país, aunque no todas, por lo cual es prácticamente imposible sacar conclusiones acerca del acceso a la vivienda de la población afrocolombiana a partir de este tipo de información. Se evidencia

*El Estado colombiano sigue incumpliendo su deber de producir información sistemática sobre la situación del derecho a una vivienda digna y adecuada para la población afrocolombiana.*

entonces que la Superintendencia de Subsidio Familiar tampoco tiene información que incluya la variable étnico-racial.

Ante la ausencia de información diferenciada, el ODR consultó directamente a las cajas de compensación familiar. De las 15 cajas contactadas, sólo dos proporcionaron algún tipo de información sobre subsidios entregados a la población afrocolombiana.<sup>20</sup> El total de las cajas de compensación afirmaron no tener, a la fecha, estadísticas sobre los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda que contengan la variable étnico-racial. De tal manera que las cajas de compensación, que son las entidades encargadas de administrar los subsidios de vivienda, tampoco han incluido en sus sistemas de recolección de información nada que les permita producir datos detallados con un enfoque diferencial. Tres de las cajas mencionaron la existencia del Decreto 4466 de 2007, que empezó a regir el 1° de enero de 2008,<sup>21</sup> y que establece un beneficio especial para la población afrodescendiente en la atribución de subsidios de vivienda. Las tres cajas afirman que desde la vigencia del Decreto empezarán a tener información diferenciada. Una de las cajas proporcionó la información solicitada, mientras que otra afirmó que ninguna familia con miembros afrodescendientes había aplicado, hasta la fecha de la comunicación, al subsidio familiar de vivienda.<sup>22</sup> En breve, hasta el 1° de enero de 2008, ninguna caja de compensación familiar tomó nota de los datos sobre los subsidios de vivienda que incluyeran la variable étnico-racial. A partir de esa fecha, tres cajas entre las consultadas afirman que lo harán. La situación sigue

---

19 Idem.

20 Respuestas a los derechos de petición enviados por el ODR: 22 de abril de 2008 de Comfandi Cali, 9 de abril de 2008 de Comfenalco Valle, 17 de abril de 2008 de la Caja de Compensación Familiar de Nariño, 1° de abril de 2008 de Comfamiliar Camacol, 6 de mayo de 2008 de Comfama Medellín, 12 de abril de 2008 de Comfenalco Cartagena, 28 de mayo de 2008 de Comfamiliar Cartagena, y 11 de abril de 2008 de Colsubsidio. Las cajas Comfaunión Palmira, Comfachocó, Comfenalco Antioquia, Caja de Compensación Familiar Campesina Comcaja, Comfacundi, y Compensar, no respondieron a los derechos de petición enviados por el ODR.

21 Véase infra sección sobre asequibilidad de la vivienda.

22 Respuestas a los derechos de petición enviados por el ODR a las cajas de compensación familiar, véase supra nota 20.

siendo muy deficiente, y a la fecha todavía ignoramos cuál es la situación del acceso a los subsidios de vivienda entre la población afrocolombiana.

Los gobiernos locales tampoco dieron muestra de resultados más allá de la buena voluntad en algunas ocasiones. Tal fue el caso de la Secretaría de Hábitat de Bogotá, que afirmó no haber encontrado ningún indicador que relacione la variable de vivienda con la variable étnico-racial, y que sugerirá que para el futuro se relacionen estas dos variables dentro de los indicadores de hábitat.<sup>23</sup> La respuesta de la Secretaría de Gestión Social de Barranquilla también dio una negativa a la pregunta por la inclusión de la variable étnico-racial en las políticas públicas sobre vivienda y en la información sobre la situación de la vivienda de la población afrocolombiana del distrito, y aseguró que desde 1997 ha habido una ausencia total de políticas públicas orientadas a la ejecución de proyectos de vivienda de interés social.<sup>24</sup> Afirmó además la Secretaría que “no existen indicadores sobre acceso y calidad de vivienda en los que haya incluido la variable étnico-racial, especialmente la afrocolombiana”.<sup>25</sup> Las secretarías encargadas del tema de la vivienda del Valle del Cauca, de Cartagena, de Cali y de Medellín tampoco proporcionaron información al respecto que incluyera la variable étnico-racial.<sup>26</sup> En el mejor de los casos, la Secretaría de Vivienda y Desarrollo del Valle anexó la relación de proyectos de vivienda realizados en Buenaventura, uno de los municipios con un alto porcentaje de afrocolombianos del departamento; sin embargo, el criterio de organización de la información no incluye la variable étnico-racial.<sup>27</sup>

*“No existen indicadores sobre acceso y calidad de vivienda en los que haya incluido la variable étnico-racial, especialmente la afrocolombiana”.*  
*Secretaría de Gestión Social de Barranquilla*

La institución encargada de producir información estadística a nivel nacional, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), tampoco ha sido particularmente acuciosa en la recolección y difusión de información con la variable étnico-racial en materia de vivienda. A partir del sistema de consulta de los datos recogidos durante el último censo, que tuvo lugar en 2005, es posible obtener alguna información relacionada con el goce del derecho a la vivienda adecuada. Se puede consultar el acceso a los servicios públicos y de saneamiento como los de alcantarillado, electricidad y acueducto. Se puede consultar también información sobre otro tipo de variables de vivienda como los materiales de construcción, los tipos de pisos, de cocinas, de baños, y esa clase de indicadores referentes a la infraestructura (DANE 2005).

---

23 Respuesta del 21 de abril de 2008 de la Secretaría de Hábitat de Bogotá al derecho de petición enviado por el ODR.

24 Respuesta del 1º de abril de 2008 de la Secretaría de Gestión Social de Barranquilla al derecho de petición enviado por el ODR.

25 Ídem.

26 Respuestas del 16 de abril de 2008 de la Secretaría de Vivienda y Desarrollo del Valle del Cauca y del 15 de julio de 2008 de Corvivienda Cartagena, a los derechos de petición enviados por el ODR. La Secretaría de Vivienda Social de Santiago de Cali no respondió al derecho de petición enviado por el ODR.

27 Respuesta del 16 de abril de 2008 de la Secretaría de Vivienda y Desarrollo del Valle del Cauca al derecho de petición enviado por el ODR.

Sin embargo, el cruce de las variables más importantes en materia de vivienda con la variable étnico-racial es imposible: ninguno de los indicadores del déficit de vivienda, cualitativo y cuantitativo, puede consultarse junto con información diferenciada por variable étnico-racial (DANE 2005). A partir de los datos del censo es imposible establecer hoy en día cuál es la situación real de vivienda de la población afrocolombiana, de manera completa y detallada. Más allá de la información sobre servicios públicos, no es posible determinar cuáles son las condiciones en que los afrodescendientes habitan sus viviendas, ni cuál es el estado de las mismas. No es posible, a partir de estos datos, establecer si la población negra está gozando a plenitud de su derecho a la vivienda adecuada o no, ni hacer un seguimiento de evaluación periódica de la situación de vivienda de dicha población.

Finalmente, la ausencia de datos fidedignos a nivel nacional sobre la situación de los individuos y grupos que son víctimas de la discriminación racial en Colombia en materia de vivienda se hace evidente también en las comunicaciones internacionales del Estado colombiano. En su Informe No. 10, presentado ante el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR), el Estado colombiano afirmó haber realizado “estudios de gran envergadura con énfasis en la variable étnica en materia de vivienda”, que le atribuyó al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Esta afirmación parece responder a una de las recomendaciones específicas que hizo el Comité al Estado colombiano en respuesta a los informes anteriores presentados en 1998 (hace 10 años): “3. En el siguiente informe periódico, presentar información sobre las condiciones de vivienda en las zonas urbanas y legislación para tratar los casos de discriminación en vivienda” (CEDR 1999). El ODR indagó entonces ante el Ministerio sobre la existencia y paradero de estos estudios de gran envergadura.

El Ministerio aseguró en su comunicación al ODR no haber realizado tales estudios, e incluso afirmó haberse puesto en Comunicación con el CEDR y haber recibido respuesta del organismo en el sentido de que la entidad responsable de dichos estudios era el Ministerio de Relaciones Exteriores, entidad a la cual fue remitido el cuestionario formulado por el ODR.<sup>28</sup> Al respecto, el Ministerio de Relaciones Exteriores respondió, a su vez, que se había cometido un “error humano”, pues en realidad dichos estudios debían ser atribuidos al Departamento Nacional de Planeación (DNP). El Ministerio de Relaciones Exteriores cita en su comunicación varios de los documentos de política pública que ha producido en el DNP para la población afrocolombiana en general, entre los cuales ninguno está específicamente dedicado al tema del derecho a la vivienda adecuada (si bien algunos incluyen este tema como uno de los puntos a tratar, ninguno se enfoca especialmente en este derecho, ni constituye por lo tanto un “estudio de gran envergadura” al respecto).<sup>29</sup> A la fecha, el ODR se sigue preguntando cuáles pueden ser los estudios de gran envergadura en materia de vivienda que incluyen la variable étnico-racial, que no ha obtenido de ninguna de las entidades responsables de la vivienda a nivel nacional.

---

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

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

La carencia de información que incluya la variable étnico-racial en materia de vivienda es patente. Como consecuencia, hay un absoluto desconocimiento de la actual situación de vivienda de la población negra en Colombia, a partir del cual la formulación de políticas públicas destinadas a mejorar esta situación se convierte en una tarea utópica. El Estado colombiano ha incumplido ampliamente su obligación de recopilar, analizar, difundir y publicar datos fidedignos a nivel nacional y local, y tomar medidas para evaluar periódicamente la situación de los individuos y grupos que son víctimas de racismo y discriminación racial en lo concerniente al goce del derecho a la vivienda adecuada. El incumplimiento de esta obligación, que de acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es de aplicación inmediata (CDESC 1991), tiene la consecuencia directa de impedir que sean diseñadas y formuladas políticas públicas adecuadas y bien fundamentadas que busquen mejorar la situación de vivienda de la población afrocolombiana. El diseño, formulación e implementación de acciones y políticas públicas destinadas a mejorar la satisfacción del derecho a la vivienda adecuada de la población afrocolombiana es el punto central todos los demás compromisos adquiridos por el Estado a este respecto. A continuación haremos el análisis de las actuaciones del Estado con relación a cada uno de los componentes del derecho a la vivienda.

### **El derecho a la vivienda adecuada de la población afrocolombiana**

La protección y garantía del derecho a la vivienda adecuada de la población afrocolombiana implica el cumplimiento de una serie de compromisos que el Estado colombiano ha adquirido, todos derivados de la obligación inmediata de prohibir y eliminar la discriminación en materia de vivienda. Esos compromisos deben traducirse en acciones afirmativas a favor de la población afrocolombiana, que busquen atender cada una de las necesidades que componen la vivienda adecuada, y que constituyen los elementos esenciales de este derecho: la seguridad jurídica de la tenencia, la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, la asequibilidad a la vivienda y los gastos soportables, la habitabilidad, el lugar y la adecuación cultural. En esta sección abordaremos estos elementos esenciales del derecho a la vivienda adecuada, recabando siempre en las obligaciones correlativas que tiene el Estado colombiano en materia de discriminación racial y vivienda.

#### **La inseguridad jurídica de la tenencia de la vivienda de la población afrodescendiente**

La seguridad jurídica de la tenencia hace referencia al derecho que tienen las personas a gozar de cierto grado de certidumbre de tenencia, que les garantice una mínima protección legal contra situaciones que atenten contra ella, como el desahucio, el hostigamiento, la violencia u otro tipo de amenazas. Esto ha entendido el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en su Observación General No. 4 sobre el derecho a la vivienda, donde además aclara que la tenencia puede revestir diversas formas: se entiende que la tenencia abarca el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia, e incluso los asentamientos informales, la ocupación de tierra o de propiedad (CDESC 1991). La protección legal de la

tenencia debe entenderse en el sentido más amplio posible, para proporcionar a las personas seguridad respecto de la ocupación de su habitación. La seguridad jurídica de la tenencia debe ser garantizada sin discriminación étnica o racial, y el Estado, de acuerdo con el Comité, debe adoptar especial e *inmediatamente* medidas destinadas a conferir este tipo de seguridad a las personas y hogares que carezcan de esta protección (CDESC 1991). En este sentido, el caso de la población negra en Colombia es particularmente preocupante, en tanto se ha visto afectada de manera más aguda por el desplazamiento forzado.

El Estado colombiano tiene un compromiso específico a este respecto, que implica la adopción de medidas para proteger a las víctimas de discriminación racial contra las injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia o su domicilio, y para proporcionarles seguridad jurídica de la tenencia de los lugares en que habitan. Esta obligación, que está incluida en el PIDCP (arts. 2 y 17) y en el Convenio No. 169 de la OIT (arts. 13, 14 y 18), se conjuga con aquella que compromete al Estado a tomar medidas afirmativas para generar programas de titulación masiva que favorezcan a la población afrodescendiente y le proporcionen seguridad jurídica de la tenencia. Esta última obligación está incluida en la Declaración y Programa de Acción de Durban (pars. 48, 49, 100).

De acuerdo con el Relator Especial sobre vivienda de la ONU, los desalojos forzosos constituyen una violación de una amplia gama de derechos humanos, y sumen a las personas en situaciones de pobreza, carencia de vivienda y, condiciones inadecuadas de vivienda. Los desalojos afectan especialmente a las mujeres, los niños y los grupos que sufren discriminación, como los pueblos indígenas y las minorías, y los sectores de la sociedad económicamente vulnerables y marginados. (Relator Especial sobre vivienda 2008)

En el caso de la población afrocolombiana, la seguridad jurídica de la tenencia es uno de los componentes del derecho a la vivienda adecuada que requiere atención urgente e inmediata. La precariedad de la tenencia del lugar de habitación de la población negra en Colombia está marcada por la violencia y las amenazas, que vienen acompañadas de violaciones múltiples de los derechos humanos de la población que es víctima de estos ataques.

A nivel nacional, existe una política especial de titulación de tierras para la población afrodescendiente en las zonas rurales. La Ley 70 de 1993 reconoce el derecho de las comunidades afrocolombianas que han ocupado “tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico”, así como de aquellas que “tengan prácticas tradicionales de producción en otras zonas del país” y ocupen zonas baldías, rurales baldías, rurales y ribereñas, a la propiedad colectiva sobre la tierra.<sup>30</sup> Esta disposición legal busca proteger y reconocer la diversidad étnica y cultural de las comunidades negras, de manera que puedan ejercer de manera autónoma el control sobre sus territorios y desarrollar las prácticas productivas tradicionales de manera sostenible. La Ley permite que la población haga uso de los recursos renovables naturales para la construcción y mejoramiento de vivienda, respetando la autonomía de las comunidades para diseñar, construir y dotar las viviendas como lo ha venido haciendo tradicionalmente. La ocupación de territorios

---

30 Ley 70 de 1993, art. 4.

colectivos por parte de personas no pertenecientes al grupo étnico afrocolombiano se entiende de mala fe, por lo cual no hay reconocimiento a mejoras ni derecho de obtener titulación.

Esta política rural exclusiva para grupos afrocolombianos sobre derecho a la tierra, vivienda e identidad cultural es un avance normativo que el ODR celebra. El reconocimiento de títulos colectivos sobre territorios rurales ocupados tradicionalmente por la población afrocolombiana es un paso positivo hacia la protección de la seguridad jurídica de la tenencia de las tierras ocupadas por ella. Sin embargo, el ODR resalta que esta medida legislativa y aquellas medidas administrativas que la acompañan para hacer efectiva la titulación de las tierras han sido insuficientes para la plena garantía de la seguridad jurídica de la tenencia. La realidad que vive la población negra en las zonas rurales del país se caracteriza por la inseguridad y la incertidumbre, a pesar de los títulos colectivos que ahora existen a su favor.

*La población afrocolombiana es la minoría étnica más numerosa entre el grupo de personas desplazadas en Colombia.*

Según datos de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), la población afrocolombiana es la minoría étnica más numerosa entre el grupo de personas desplazadas en Colombia. Representan casi la cuarta parte de la población desplazada del país (22,5%). En total, el 12,3% de todos los afrocolombianos se encuentran en situación de desplazamiento forzado (CODHES 2008). La situación en los territorios que han sido objeto de titulaciones colectivas en nombre de comunidades afrocolombianas del litoral pacífico es dramática. Un total de 252.541 personas han sido expulsadas de los territorios colectivos de propiedad de las comunidades negras, en los 50 municipios donde se encuentran estos territorios, equivalente al 79% del total de la población registrada como sujeto de derecho a la titulación colectiva (Afrodes y Global Rights 2008).

Estas afrentas directas a los derechos humanos de las personas y los grupos de personas afrocolombianas son un ataque directo a la seguridad jurídica de la tenencia de su lugar de habitación y, por lo tanto, una abierta violación de su derecho a la vivienda adecuada. Tanto los afrocolombianos que han sido desplazados como aquellos que se encuentran en el riesgo permanente de serlo, viven su cotidianidad en una situación de ausencia absoluta de seguridad tanto jurídica como física de la tenencia. Su permanencia en el lugar de habitación está constantemente amenazada por diversos factores, como el conflicto, los cultivos ilícitos, las fumigaciones, los monocultivos, los colonos, la falta de servicios básicos, etc. El caso de la comunidad de Alto Mira y Frontera es un ejemplo en que el conflicto, la violencia y el desplazamiento se conjugan en la situación permanente de inseguridad en que viven allí las personas afrocolombianas.

Esta situación hace que la población afrodescendiente en la zona rural no tenga garantizada la seguridad jurídica ni material de la tenencia sobre su territorio. El desplazamiento forzado por la violencia es el mayor obstáculo que enfrenta en el goce efectivo de su derecho a la vivienda adecuada y a la seguridad jurídica de la tenencia. No obstante, la población afrodescendiente enfrenta otras dificultades que resultan de la ausencia de acciones institucionales que garanticen la seguridad jurídica de la tenencia en las zonas urbanas. Esta ausencia de acciones positivas se manifiesta principalmente en la falta de programas de formalización y titulación de

### ***La comunidad negra de Alto Mira y Frontera: la constante zozobra de los títulos colectivos\****

El 8 de marzo de 2005, el consejo comunitario de la comunidad afrocolombiana de Alto Mira recibió de manos del Estado el título colectivo sobre su territorio. Sin embargo, la posibilidad de vivir en paz y seguridad dentro de él parece hasta hoy nada más que una quimera consignada en una escritura pública.

En aquel año, el Estado reconoció a esta comunidad el título de propiedad colectiva sobre su territorio. La entrega material de la tierra, no obstante, se realizó tres años después. Entre tanto, no han podido vivir tranquilamente en su territorio.

La comunidad de Alto Mira está situada en una región del territorio nacional que ha sufrido muy de cerca el conflicto armado. Convive, dentro de su territorio comunitario, con grupos guerrilleros y paramilitares. En muchas ocasiones, el fuego cruzado no deja otra alternativa que el desplazamiento. La presencia de la Fuerza Pública es intermitente: llegan y se van. Los grupos armados al margen de la ley toman luego represalias contra supuestos colaboradores, obligando a la población, en particular a sus líderes, a desplazarse a los cascos urbanos, Tumaco o Cali. El consejo comunitario no tiene, en consecuencia, ningún tipo de control o gobernabilidad dentro de su propio territorio, que sigue en cambio las leyes de los grupos armados, que usurpan grandes extensiones de tierra para la siembra de cultivos ilícitos y el desarrollo de sus actividades al margen de la ley.

Comparten el territorio además con los colonos que llegan a sembrar coca. Eso implica que soportan además las fumigaciones constantes que realiza la Fuerza Pública en el intento por erradicar los cultivos ilícitos, logrando como resultado la contaminación acelerada de toda la cuenca del río Mira y de los cultivos, las principales fuentes de sustento de la comunidad ribereña. Además del cultivo de la coca, el monocultivo de palma africana también ha despojado a esta comunidad de grandes extensiones de tierra.

El territorio carece además de la presencia institucional del Estado en todo sentido: hay ausencia casi absoluta de servicios de educación y salud, no hay servicios de saneamiento básico, como tampoco vías de acceso que permitan una fácil movilidad.

La comunidad de Alto Mira y Frontera está en vilo: sigue a la espera de que el territorio sea, al fin, suyo. A la espera de que la entrega oficial por parte del Gobierno incluya el saneamiento de las tierras y la presencia de la institucionalidad en alguna medida. A la espera de que llegue el día en que lo único cierto no sea la incertidumbre y la inseguridad permanentes.

\*Reconstrucción basada en el análisis de este caso dentro del Proyecto "Derecho al territorio: hacia una política de reparación y restitución de tierras". Cijus, 2008"

lotes y viviendas con un enfoque diferenciado, que favorezca a la población que es víctima de discriminación racial en este aspecto. En las ciudades, la población negra no cuenta con ningún mecanismo legal cuyo enfoque diferenciado la favorezca.

Los gobiernos locales de Barranquilla, Bogotá y Medellín afirmaron que tienen programas de legalización o formalización y titulación de predios. Barranquilla es el único que incluye dentro de su política pública para la población afrocolombiana

na del distrito (Decreto 053 de 2007), un programa de titulación de predios “en donde se encuentra asentada la Comunidad Afrocolombiana”.<sup>31</sup> A pesar de haber mencionado esta inclusión dentro de los lineamientos de política pública, que el ODR señala como positiva, la Secretaría de Gestión Social de Barranquilla no dio cuenta de ningún tipo de implementación de estos programas. La ejecución de ese objetivo sigue pendiente. En Bogotá, la situación es distinta, pues la política pública de formalización y titulación de viviendas busca resolver problemas que afecten principalmente a la población afro de Bogotá. Sin embargo, el criterio para la aplicación de la política es el desarrollo de barrios informales: un criterio geográfico y no relacionado con la etnia o la raza.<sup>32</sup> En Medellín y Cartagena es todavía más explícita la ausencia de políticas diferenciadas: sencillamente el criterio para las intervenciones de legalización y titulación es territorial y no personal.<sup>33</sup> Sobre este asunto, el ODR no obtuvo información de las autoridades locales respectivas de Cali, Buenaventura, Quibdó y Tumaco.

*Los afrocolombianos padecen inseguridad personal e incertidumbre sobre la tenencia y el control de sus territorios, viviendas y recursos.*

Como consecuencia de esta ausencia de políticas urbanas destinadas a garantizar la seguridad de la tenencia a la población afrocolombiana y de la grave situación de desplazamiento interno de la que es víctima, las personas que llegan a las ciudades receptoras se encuentran también en una condición de precariedad en el goce de su derecho a la vivienda en cuanto a la seguridad jurídica. Es usual que los desplazados por la violencia que llegan a los centros urbanos ocupen asentamientos informales y cinturones de miseria, en donde la seguridad jurídica de la tenencia es absolutamente inexistente. La falta de protección del derecho a la vivienda adecuada en las zonas rurales se combina así con la falta de protección que existe para la población afrodescendiente en las zonas urbanas, situándola de esta forma en una condición de doble vulnerabilidad y doble victimización, en la cual la garantía de seguridad jurídica y de una vivienda adecuada es absolutamente inexistente.

En los tres contextos, el rural, el urbano y el de las personas que se desplazan del campo a la ciudad, el derecho a la vivienda adecuada de los afrodescendientes está completamente desprotegido. El Estado colombiano no garantiza la seguridad jurídica de la tenencia en ninguno de los contextos, incumpliendo así sus compromisos internacionales adquiridos en virtud del PIDCP, el Convenio No. 269 de la OIT y la Declaración y Programa de Acción de Durban. La obligación de evitar los despojos forzosos, que de acuerdo con la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías (1991) requiere medidas inmediatas por parte de los Estados, ha sido por completo desatendida por el Estado colombiano frente a la población afrodescendiente. No hay hoy en día medidas efectivas que protejan a la población negra contra las injerencias arbitrarias e ilegales en su vida privada, sus familias y sus domicilios, ni medidas efectivas que les proporcionen seguridad jurídi-

---

31 Respuesta del 8 de abril de 2008 de la Secretaría de Gestión Social de Barranquilla al derecho de petición enviado por el ODR.

32 Respuesta del 21 de abril de 2008 de la Secretaría de Hábitat de Bogotá al derecho de petición enviado por el ODR.

33 Respuestas del 21 de abril de 2008 de la Secretaría de Desarrollo Social de Medellín y del 15 de julio de 2008 de Corvivienda Cartagena a los derechos de petición enviados por el ODR.

ca de la tenencia de los lugares en que habitan. Con esto, el ODR puede afirmar que esta obligación del Estado colombiano ha sido ampliamente incumplida.

La situación que resulta de este incumplimiento tiene varias otras consecuencias en el goce del derecho a la vivienda adecuada de la población negra en Colombia. Las personas y grupos afrocolombianos cuyo derecho a la vivienda adecuada ha sido desprotegido por la total inseguridad jurídica y material de la tenencia, suelen sufrir además de una ausencia de condiciones necesarias para la vivienda adecuada, como la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura. Este segundo componente será abordado en la siguiente sección.

#### La disponibilidad y habitabilidad de la vivienda para las familias afrocolombianas

El derecho a la vivienda adecuada no puede ser garantizado plenamente cuando la vivienda no dispone de los servicios, materiales, facilidades e infraestructura necesarios para llevar una vida digna, con salud, comodidad, nutrición y protección contra las emergencias. Por ello, es indispensable que las personas tengan a su *disposición los servicios mínimos* que les permitan tener salud, seguridad, comodidad y nutrición (CDESC 1991). Quienes gocen del derecho a la vivienda adecuada deben tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, al agua potable, la energía para la cocina, el alumbrado, las instalaciones sanitarias y de aseo, el almacenamiento de alimentos, el alcantarillado, el drenaje y los servicios de emergencia (CDESC 1991). El derecho a la vivienda adecuada o digna requiere además y necesariamente que la vivienda sea *habitable*, es decir, que en ella las personas encuentren una real protección contra las contingencias climáticas y ambientales, como el frío, la humedad, la lluvia, los vectores u otras amenazas a la salud (CDESC 1991). Por ello, es indispensable que las políticas de vivienda tengan en cuenta los perfiles epidemiológicos de las diferentes zonas y los Principios de higiene de la vivienda de la Organización Mundial de la Salud (OMS 1990).

El Estado debe tomar medidas para poner a disposición de la población todos los servicios y facilidades necesarios para el pleno goce del derecho a la vivienda adecuada, y para que las viviendas sean habitables. El principio de no discriminación por motivos étnico-raciales también se conjuga con la disponibilidad y la habitabilidad de la vivienda, en la medida en que todas las condiciones necesarias para tener una vivienda adecuada deben estar disponibles para todos, sin distinción alguna. Por ello, cuando hay grupos en desventaja por no tener dichas condiciones disponibles, deben convertirse en el objetivo prioritario del actuar del Estado en esta materia.

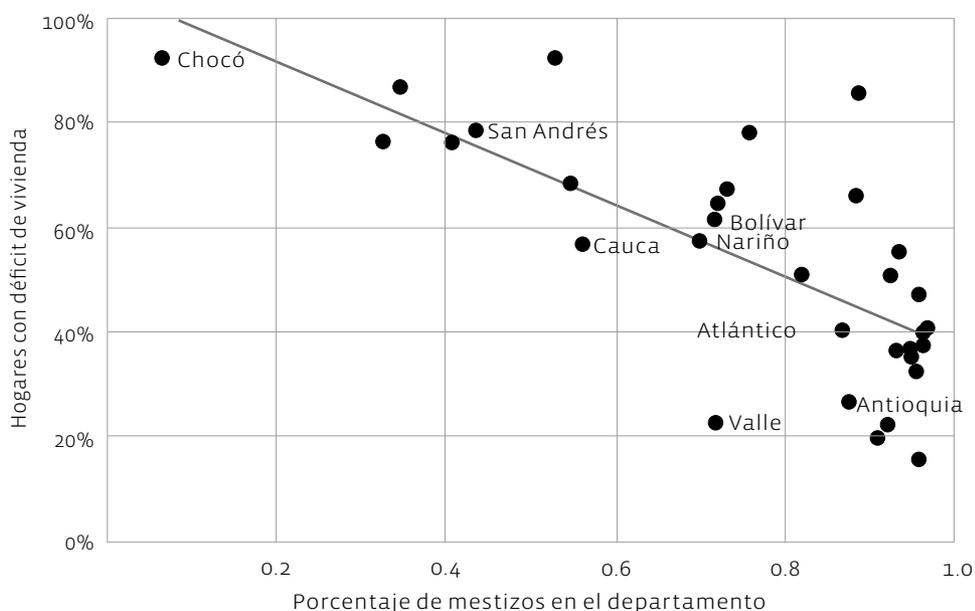
A este respecto, el Estado colombiano se ha comprometido puntualmente a tomar medidas que promuevan la igualdad en los servicios esenciales, el agua, los servicios básicos de saneamiento y la electricidad, prestando especial atención a los grupos históricamente discriminados. Esas medidas deben constituir acciones afirmativas a favor de la población afrodescendiente, que eliminen las diferencias frente a la población mayoritaria, incluido el mejoramiento integral de las viviendas, acceso a los servicios, los materiales, la infraestructura y las facilidades que le permitan tener una vida digna con salud, comodidad, nutrición y protección ante las emergencias.

Este compromiso del Estado colombiano se encuentra incluido en el Convenio No. 169 de la OIT (arts. 2 y 20) y en la Declaración y Programa de Acción de Durban (pars. 48, 49 y 100), así como en las Observaciones que ha hecho el CEDR a Colombia (CEDR 1999), y que han hecho los Relatores Especiales de las Naciones Unidas sobre la vivienda (2008) y sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia (2004). Esta obligación de proveer servicios, materiales, infraestructura y facilidades y ponerlos a disposición de la población afrodescendiente hace parte de la obligación de protección y garantía del derecho a la vivienda adecuada, que debe ser satisfecha con fundamento en los principios de progresividad e igualdad.

La situación de vivienda de la población afrodescendiente sigue siendo hoy muy precaria, en particular en lo que respecta a la disponibilidad de servicios, materiales, infraestructura y facilidades necesarias para la vivienda adecuada. La ausencia de disponibilidad de estos elementos constituye un factor de empobrecimiento de la calidad de la vivienda de los afrodescendientes. Los indicadores más precisos que existen hoy en día sobre calidad o déficit de vivienda en Colombia son el resultado de los censos realizados en 1993 y 2005. Lamentablemente no pueden ser consultados de acuerdo con los grupos étnicos, como ocurre con la mayoría de datos disponibles en el Departamento Nacional de Estadística (DANE 2005). Por ello, el ODR ha realizado el ejercicio de analizarlos conforme a las diferentes zonas geográficas en donde la población afrocolombiana es más representativa.

*La situación de vivienda de la población afrodescendiente sigue siendo hoy muy precaria, en particular en lo que respecta a la disponibilidad de servicios, materiales, infraestructura y facilidades necesarias para la vivienda adecuada.*

**GRÁFICO 1. RELACIÓN ENTRE PORCENTAJE DE MESTIZOS Y HOGARES CON DÉFICIT DE VIVIENDA**



Fuente: ODR con datos del Censo General 2005.

La calidad de vivienda en Colombia se mide con diferentes indicadores que determinan el *déficit* de vivienda. Este *déficit* indica la falencia en algún aspecto, entre los cuales se cuentan hacinamiento,<sup>34</sup> cohabitación,<sup>35</sup> estructura,<sup>36</sup> ausencia de servicios públicos básicos<sup>37</sup> y la cocina.<sup>38</sup> El análisis de estas cifras hecho por el ODR arrojó una correlación entre los lugares con mayor *déficit* de vivienda y la presencia mayoritaria de la población afrodescendiente.

El *gráfico 1* ilustra que los departamentos con mayor porcentaje de mestizos muestran un menor *déficit* de vivienda y, a la inversa, los departamentos con menos mestizos y más afrodescendientes (e indígenas) tienen un mayor *déficit*. Esta situación es indicativa de que en los lugares en que habitan más afrodescendientes hay menor disponibilidad de servicios públicos básicos y mayores falencias de infraestructura en las viviendas.

El porcentaje de *déficit* de vivienda en muchos de los departamentos con una alta presencia de población afrodescendiente es mayor que el promedio nacional, tanto en 1993 como en 1995: el *déficit* promedio nacional en 1993 fue del 53,65%, mientras que en el departamento del Chocó fue del 94,19%, en San Andrés del 78,9%, en Bolívar del 74,4%, en Nariño del 74,4% y en Cauca del 68,7%. La situación para el año 2005 no mejoró mucho con respecto a 1993: mientras que el promedio nacional fue del 36,21%, es decir que el *déficit* disminuyó en un 17,44%, en el departamento del Chocó el *déficit* sólo cayó en un 1,2%, y en San Andrés en un 0,32%. Aunque la situación de los demás departamentos con presencia de afrodescendientes es menos dramática, sigue siendo peor que el promedio nacional, ya que la disminución de su *déficit* osciló entre el 12% y el 17%.<sup>39</sup>

Adicionalmente, el ODR analizó el porcentaje de *déficit* de vivienda en los tres municipios con mayor proporción de población afrocolombiana de cada uno de los

---

34 El DANE mide el *déficit* de vivienda en cuantitativo y cualitativo. El primero muestra situaciones muy graves y precarias de vivienda, mientras el segundo indica condiciones susceptibles de mejoría. El hacinamiento puede ser no mitigable y mitigable. El primer caso, que se encuentra entre el *déficit* cuantitativo de vivienda, ocurre cuando viven más de cinco personas en un cuarto; el segundo caso, que se cuenta entre el *déficit* cualitativo, ocurre cuando viven entre tres y cinco personas en un cuarto (DANE s.f.).

35 Cohabitación hace referencia a que deben convivir varios hogares en la misma vivienda. Este indicador hace parte del *déficit* cuantitativo de vivienda.

36 Estructura hace referencia a los materiales. Cuando es parte del *déficit* cuantitativo se refiere a las viviendas "móviles, las ubicadas en refugios naturales o bajo puentes, las sin paredes o las construidas en materiales inestables, transitorios o de desecho" (DANE s.f.). Cuando hace parte del *déficit* cualitativo se refiere a viviendas con materiales estables, pero pisos inadecuados de arena o tierra.

37 Servicios: "En las cabeceras, comprende las viviendas que carecen de acueducto; sin alcantarillado o teniéndolo el sanitario no esté conectado a éste; sin servicio de energía eléctrica y sin recolección de basuras. En el resto, dadas las condiciones del medio rural, se incluyen los hogares que habitan en viviendas sin conexión a acueducto y que obtienen el agua para beber o preparar los alimentos de agua lluvia; carrotanque, aguatero; río, quebrada, manantial o nacimiento; que el servicio sanitario sea inodoro sin conexión, letrina, bajamar o sin servicio sanitario y sin servicio de energía eléctrica" (DANE s.f.). Hace parte del *déficit* cualitativo de vivienda.

38 Cocina: la cocina inadecuada alude a hogares que deben preparar alimentos en cuarto usado también para dormir, en comedores sin lavaplatos, en patios, corredores o al aire libre. Esta última modalidad constituye problemas de cocina sólo en las zonas urbanas y se tolera en las rurales. Hace parte del *déficit* cualitativo de vivienda.

39 ODR con datos de los censos de 1993 y 2005.

departamentos estudiados y concluyó que, salvo pocas excepciones, su situación de vivienda es aún peor que el promedio departamental.<sup>40</sup> Es decir que la situación de vivienda de los departamentos con mayor porcentaje de población afro es peor que la del resto del país, y dentro de estos departamentos, los municipios con mayor población afrocolombiana muestran los índices más altos de déficit de vivienda frente a los demás municipios. Esta situación se agrava en las zonas rurales (ver *Anexo 1*).

*Mientras que la calidad de la vivienda ha mejorado en el país en general, ha empeorado para los afrodescendientes y las regiones donde se encuentran concentrados.*

Durante los 17 años que separan el censo de 1993 del de 2005, el Estado ha tenido la oportunidad de mejorar progresivamente la calidad de vivienda en los sitios que más necesitan de sus esfuerzos, especialmente en aquellos en donde está comprometido a llevar a cabo acciones afirmativas para las poblaciones afrocolombianas, como en el litoral pacífico y en la Costa Atlántica. Sin embargo, las cifras muestran que este no ha sido el caso y que el déficit de vivienda ha disminuido en mayor proporción en lugares donde hay menos afrodescendientes. El ODR concluye entonces que el Estado ha incumplido su obligación de mejorar progresivamente el derecho a la vivienda adecuada en las regiones en donde la población afrocolombiana es representativa.

El DANE disgrega el déficit de vivienda en déficit cuantitativo y cualitativo. El primero se refiere a condiciones de vivienda muy precarias, tales como materiales completamente inestables e inadecuados para la vivienda humana, hacinamiento no mitigable y cohabitación. El segundo se refiere a problemas habitacionales susceptibles de ser mejorados, es decir materiales estables pero pisos inadecuados, hacinamiento mitigable, ausencia de servicios públicos básicos y lugar inadecuado para la preparación de alimentos. El déficit cuantitativo es más grave que el cualitativo, pues representa condiciones totalmente indignas o inadecuadas que hacen que la vivienda no sea ni habitable, ni segura, ni cómoda (DANE 2008).

Vale la pena entonces analizar la situación de déficit cuantitativo, indicador que muestra las condiciones más indignas o inadecuadas de vivienda.

De acuerdo con los datos de los censos de 1993 y 2005, el déficit cuantitativo de vivienda ha aumentado en Atlántico, Bolívar, Cauca y Chocó (la disminución del déficit es negativa con -0,12%, -1,16%, -2,01% y -1,68% respectivamente), mientras en todo el país en promedio el déficit ha disminuido en un 4,63%.<sup>41</sup> Aunque el déficit cuantitativo de vivienda en estos departamentos estaba por debajo del promedio nacional en 1993, los demás departamentos mejoraron su situación sustancialmente durante estos 17 años, mientras que éstos empeoraron. La obligación del Estado de mejorar progresivamente la calidad de vivienda, dirigiendo sus esfuerzos especialmente a la población más vulnerable que se ve afectada por situaciones más inadecuadas e indignas de vivienda, fue incumplida.

Dentro de las ciudades, la situación de vivienda mejoró sustancialmente entre 1993 y 2005. Sin embargo, nuevamente, ciudades con población mayoritariamente

40 El anexo 1 relaciona el déficit de vivienda de los municipios con mayor población afrocolombiana de cada uno de los departamentos con mayor población afrocolombiana del país.

41 ODR con datos de los censos de 1993 y 2005.

afro, como San Andrés de Tumaco, Buenaventura o Quibdó, presentan índices de déficit de vivienda superiores a los de otras ciudades como Medellín o Barranquilla.<sup>42</sup>

La datos del DANE sobre déficit de vivienda en las ciudades de Cali, Medellín, Bogotá y Barranquilla están disgregados por comunas. Para analizar la situación habitacional de la población afrocolombiana se requiere, por un lado, conocer la presencia de esta población en estas comunas y, por el otro, que estas comunas sean contrastables entre sí o con el promedio de la ciudad. Por ello, el ODR analizó cuidadosamente la situación de Cali y Medellín, ciudades en las cuales existen comunas con una población afrocolombiana representativa en comparación con el resto de la ciudad. En Medellín, las comunas con mayor porcentaje de población afrocolombiana son Santa Cruz, Manrique y Popular.<sup>43</sup> A pesar de que en estas tres comunas vive tan sólo el 16% de los hogares de la ciudad, en ellas se presenta el 59% de los casos en que hay problemas de estructura cuantitativa, es decir vivienda inadecuada para la habitación humana por no tener materiales adecuados o ser móvil. En Cali ocurre una situación similar. Las comunas 15, 14 y 21 son las que tienen mayor porcentaje de población afrocolombiana.<sup>44</sup> A pesar de que albergan al 16% de todos los hogares de la ciudad, concentran el 31% del déficit cuantitativo en estructura. En ambas ciudades, las comunas en donde la población afrocolombiana es más representativa, el índice de déficit de vivienda de estructura cuantitativa es peor que en el resto de la ciudad.

Los servicios públicos de energía, acueducto, alcantarillado y eliminación de basuras son indispensables para que la vivienda se habitable, segura y cómoda.<sup>45</sup> Los datos disponibles sobre servicios públicos del DANE son la única información sobre vivienda que puede ser consultada junto con la variable étnico-racial, de manera que se puede conocer y comparar el porcentaje de la población afrocolombiana que tiene a su disposición los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica.

*Sólo el 56% de los afrocolombianos cuentan con servicio de alcantarillado y únicamente el 71% acceden al servicio de acueducto.*

El *cuadro 2* muestra que la población afrocolombiana tiene un menor cubrimiento de estos tres servicios públicos que el resto de la población. El ODR no conoce de políticas nacionales o regionales que busquen directamente superar

esta situación. La disponibilidad de servicios públicos de la población afrocolombiana se encuentra por debajo del resto de la población, y no ha habido ninguna acción efectiva que haya conseguido cambiar esta situación a lo largo del tiempo.

Con esto, el compromiso de tomar medidas que permitan eliminar las diferencias en disponibilidad de servicios básicos, materiales, infraestructura y facilidades entre la población afrodescendiente y el resto del país, no ha sido satisfecho. De nuevo, el nivel de cumplimiento de la obligación del Estado colombiano de implementar acciones que mejoren progresivamente la calidad de vida de los ciudadanos, sin discriminación étnica o racial, es bajo. La calidad de vida de las poblaciones

---

42 Idem.

43 Santa Cruz: 12,25%, Manrique: 11,97% y Popular: 11,33% (DANE 2005).

44 Comuna 15: 51,08%, Comuna 14: 49,9% y Comuna 21: 44,68% (DANE 2005).

45 Sobre este tema, véase también el capítulo 2 de este informe.

**CUADRO 2. PORCENTAJE DE AFRODESCENDIENTES Y MESTIZOS QUE TIENEN A SU DISPOSICIÓN LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ENERGÍA ELÉCTRICA**

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

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

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

Fuente: ODR con datos del censo de 2005.

donde se encuentran asentados la mayoría de los afrocolombianos ha empeorado en muchos casos en los últimos 17 años, y no hay información de políticas públicas o acciones estatales eficaces que hayan buscado mejorar progresivamente esta situación. Mientras que la calidad de vida en todo el país en promedio ha mejorado, la calidad de vida de los afrodescendientes no lo ha hecho. Así, el principio de igualdad en la progresividad en la satisfacción del derecho a la vivienda está siendo inobservado por el actuar del Estado.

#### Asequibilidad de la vivienda y gastos soportables

El principio de asequibilidad indica que deben realizarse políticas especiales y de manera prioritaria para garantizar el acceso a la vivienda digna (incluyendo el acceso a la tierra como derecho) de los grupos más desfavorecidos, tomando en cuenta sus necesidades especiales (CDESC 1991). Por su parte, el principio de gastos soportables desarrollado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1991) señala que los costos de la vivienda no deben menoscabar la satisfacción de otros derechos, de manera que deben ser proporcionales al nivel de ingresos. Ello implica la creación de mecanismos de subsidios, financiación, prevención de aumentos incommensurables de alquileres o arriendos, entre otras medidas destinadas a hacer que las personas y las familias tengan la posibilidad de costearse una vivienda digna sin comprometer el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas (CDESC 1991). Así, la asequibilidad a la vivienda implica necesariamente que los gastos de vivienda sean soportables. En otras palabras, cuando los costos de la vivienda no son soportables, ésta se torna inaccesible. Por ello, esta sección incluye la revisión de las actuaciones del Estado colombiano con relación a ambos elementos de forma conjunta: el acceso a la vivienda adecuada y los gastos de vivienda de la población afrodescendiente.

Los compromisos del Estado colombiano relativos a la asequibilidad de la vivienda de la población afrodescendiente y el principio de gastos soportables se traducen en la necesidad de establecer programas, a nivel nacional y local, que incluyan acciones afirmativas para promover el acceso de dicha población a la vivienda adecuada sin discriminación racial. El Estado debe además adoptar las medidas necesarias para permitir el acceso sin discriminación a la financiación de la vivienda eficiente y efectiva; debe trabajar en colaboración con las instituciones financieras para elaborar programas destinados a los afrodescendientes, que permitan mayores inversiones en vivienda para esta población, y debe tomar las medidas pertinentes para entregarles subsidios de vivienda y garantizarles el acceso al crédito. Estos compromisos se encuentran consagrados en el Convenio No. 169 de la OIT (art. 2), en la Declaración y Programa de Acción de Durban (pars. 8, 48, 49, y 100), así como en el art. 11 del PIDESC y en la Observación General No. 4 de 1991 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Al respecto, el ODR encontró algunas buenas prácticas que se destacan frente a la ausencia casi absoluta de acciones afirmativas que se hayan emprendido para mejorar la situación de la vivienda de los afrodescendientes, en los aspectos analizados en las secciones anteriores. Hay en este punto cuatro iniciativas positivas que resaltar: la política nacional de entrega de títulos colectivos a las comunidades afrodescendientes, la política nacional de entrega de subsidios para vivienda urbana,

la política nacional para los subsidios de vivienda de interés social rural y la política distrital de Bogotá de entrega de subsidios distritales de vivienda urbana.

En el ámbito rural se destacan dos políticas de acción afirmativa que buscan mejorar la asequibilidad de la vivienda de la población negra. La primera es la política de titulación colectiva establecida en la Ley 70 de 1993, que, como resaltamos en la sección relativa a la seguridad jurídica de la tenencia, otorga a las comunidades afrodescendientes ribereñas de la cuenca del litoral pacífico o habitantes de otros terrenos baldíos y ribereños, que tengan prácticas tradicionales de producción, la posibilidad de acceder a la propiedad colectiva de las tierras que habitan. Esta política, como vimos, ha beneficiado a un número importante de familias<sup>46</sup> y se ha constituido como la herramienta principal para propiciar el acceso a la tierra de la población negra en Colombia, en el espacio rural.

Sin embargo, los resultados hoy en día deben ser matizados. Las constantes amenazas a la seguridad jurídica y física de la tenencia y los desplazamientos masivos de que son víctimas las comunidades que han recibido los títulos colectivos, reflejan la absoluta falta de garantías que tienen estas comunidades en cuanto a su propiedad colectiva sobre la tierra y ponen en duda el éxito real de esta acción afirmativa. Se trata de una política nacional que facilita el acceso de la población afrocolombiana a la vivienda rural, pero que no ha asegurado que dicho acceso cuente con las garantías suficientes para que la población pueda permanecer en las viviendas a las que accedió.

La segunda iniciativa positiva en cuanto al acceso de la población afro al espacio rural está incluida en el Decreto 4427 de 2005 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que reglamenta los subsidios de vivienda de interés social rural. El Decreto contempla la posibilidad de que los consejos comunales de los territorios colectivos de comunidades afrocolombianas legalmente constituidos se postulen como oferentes de proyectos colectivos de vivienda ante el Banco Agrario de Colombia, entidad encargada de la financiación de este tipo de proyectos rurales. Esta iniciativa permite que las autoridades administrativas de las comunidades que han recibido un título colectivo presenten proyectos dirigidos a mejorar el acceso a la vivienda de sus propias comunidades. En este sentido, es un avance positivo en la asequibilidad de la vivienda adecuada.

Sin embargo, no a todas las comunidades afrocolombianas les han sido adjudicados territorios en virtud de la Ley 70, por lo que no todos pueden beneficiarse de esta posibilidad. Por otro lado, por tratarse de un derecho colectivo, las familias afrocolombianas dispersas a lo largo y ancho del país que no hacen parte de comunidades organizadas y beneficiarias de títulos colectivos legalmente constituidos, no están cobijadas por la política. Para estas familias rurales no existe ninguna acción afirmativa ni política especial que tenga como consecuencia la accesibilidad de la vivienda para que los gastos derivados de la misma sean soportables. El Banco Agrario, entidad encargada de gestionar los subsidios para vivienda rural, no dio cuenta de ninguna política dirigida a la población afrocolombiana para mejorar sus condiciones de asequibilidad a la vivienda adecuada.<sup>47</sup>

---

46 Al respecto, véase el capítulo 3 de este informe sobre desplazamiento y discriminación racial.

47 Respuesta del 15 de septiembre de 2008 del Banco Agrario al derecho de petición enviado por

Por esta razón, el nivel de cumplimiento del compromiso del Estado colombiano de tomar medidas positivas que permitan a los habitantes del campo acceder a la vivienda digna y con gastos soportables es bastante bajo. Quienes tienen la posibilidad de beneficiarse de las políticas existentes se ven constantemente amenazados en su derecho de permanencia y de propiedad privada de la tierra que les ha sido adjudicada. El resto de la población afrocolombiana rural simplemente carece de beneficios otorgados por acciones afirmativas del Estado, pues éste no ha implementado ninguna para mejorar progresivamente su acceso a la vivienda adecuada.

En el ámbito urbano, las políticas que hacen accesibles las viviendas y contribuyen a que los gastos sean soportables son los subsidios. En este campo, el ODR encontró dos políticas de acciones afirmativas para la población afrocolombiana: una nacional y otra de Bogotá. La primera surge con el Decreto 4466 de 2007 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que reglamenta la entrega del subsidio familiar de vivienda urbano. En el proceso de selección de los beneficiarios del mismo, las familias que acrediten tener algún miembro afrocolombiano cuentan con un porcentaje del 3% adicional en la puntuación para obtener el subsidio.<sup>48</sup>

Aunque la existencia de una acción afirmativa para la población afrocolombiana residente en las ciudades es un avance que debe ser reconocido, es preocupante el estado de implementación de esta política. El ODR preguntó a todas las cajas de compensación familiar<sup>49</sup> sobre el número de personas en total y el número de personas afrocolombianas que solicitaron y/o recibieron algún tipo de subsidios, y encontró que la gran mayoría de estas entidades ni siquiera incluye la variable étnico-racial en los registros. De las quince entidades consultadas, sólo ocho respondieron al ODR. Las cajas de compensación Comfenalco Valle,<sup>50</sup> Caja de Compensación de Nariño,<sup>51</sup> Comfama Medellín,<sup>52</sup> Comfenalco Cartagena,<sup>53</sup> Comfamiliar Cartagena<sup>54</sup> y Colsubsidio<sup>55</sup> respondieron que no tienen información diferenciada. Solamente

---

el ODR.

48 Decreto 4466 de 2007 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, artículo 37 parágrafo 2: Parágrafo 2°. “Los hogares que presenten alguna de las siguientes condiciones, a saber: madre comunitaria del Instituto de Bienestar Familiar, ICBF, hogares que demuestren tener ahorro programado con evaluación crediticia previa, **hogares con miembro hogar afrocolombiano o indígena**, tendrán un puntaje adicional al de su calificación del tres por ciento (3%)” (negrita fuera del texto original). En términos prácticos, este beneficio equivale a que las familias con miembros afrocolombianos tendrán una puntuación más alta a la hora de evaluar a quiénes deben otorgarse los subsidios y, por lo tanto, tendrán una ventaja frente a familias que no tengan este beneficio.

49 Las cajas de compensación son las encargadas de administrar y entregar los subsidios de vivienda en las ciudades.

50 Respuesta del 9 de abril de 2008 de Comfenalco Valle al derecho de petición enviado por el ODR.

51 Respuesta del 17 de abril de 2008 de la Caja de Compensación Familiar Nariño al derecho de petición enviado por el ODR.

52 Respuesta del 6 de mayo de Comfama Medellín al derecho de petición enviado por el ODR.

53 Respuesta del 12 de abril de 2008 de Comfenalco Cartagena al derecho de petición enviado por el ODR.

54 Respuesta del 28 de marzo de 2008 de Comfamiliar Cartagena al derecho de petición enviado por el ODR.

55 Respuesta del 11 de diciembre de Colsubsidio al derecho de petición enviado por el ODR.

Comfamiliar Camacol<sup>56</sup> y Comfandi Cali<sup>57</sup> respondieron que llevan un registro de la población afro que ha recibido subsidios de vivienda. En el caso de Comfamiliar Camacol se tiene registro de las familias afro beneficiadas, pues se han entregado alrededor de 2.100 subsidios en el marco del “Programa de asistencia integral a la población afrodescendiente del Chocó”.<sup>58</sup> Por su parte, Comfandi Cali manifiesta que desde la vigencia del Decreto 4466 de 2007 no se ha postulado ninguna familia con algún miembro afrocolombiano,<sup>59</sup> lo cual resulta preocupante, dado que Cali es una ciudad con un número muy alto de afrocolombianos.<sup>60</sup>

Del recuento anterior puede concluirse que, aunque es muy positiva la existencia de una medida de acción afirmativa para la población afrocolombiana en las ciudades, su implementación no ha sido eficaz. Desde la vigencia del Decreto 4466 de 2007, la mayoría de cajas de compensación familiar no incluyen la variable étnica en sus registros, lo cual demuestra que la política no está en marcha ni está mostrando resultados positivos.

El ODR consultó también directamente al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial. El Ministerio no proporcionó, sin embargo, ninguna información sobre la solicitud, asignación o desembolso de subsidios para la población afrocolombiana.<sup>61</sup> En cambio, remitió las consultas a otras entidades como la Superintendencia de Subsidio Familiar. Esta entidad tampoco proporcionó al ODR información diferenciada sobre los subsidios de vivienda solicitados, asignados o entregados a la población afrodescendiente.<sup>62</sup> Tampoco el Fondo Nacional del Ahorro, que otorga financiación y subsidios para vivienda a nivel nacional, respondió al ODR con datos que incluyeran la variable étnico-racial.<sup>63</sup> El Fondo afirmó no tener ninguna discriminación dentro de su objeto legal y que por lo tanto sus campañas van dirigidas a todos los colombianos “sin distingo de raza, filiación política, género ni estrato social”.<sup>64</sup> Por esta razón, la variable étnico-racial no está incluida en los formularios para afiliarse, trasladar u otorgar créditos a sus afiliados.<sup>65</sup>

A nivel territorial, en ninguno de los departamentos ni ciudades consultados por el ODR se han puesto en marcha políticas de acción afirmativa en materia de

---

56 Respuesta del 1º de abril de 2008 de Comfamiliar Camacol al derecho de petición enviado por el ODR.

57 Respuesta del 22 de abril de 2008 de Comfandi Cali al derecho de petición enviado por el ODR.

58 Respuesta del 1º de abril de 2008 de Comfamiliar Camacol al derecho de petición enviado por el ODR.

59 Respuesta del 22 de abril de 2008 de Comfandi Cali al derecho de petición enviado por el ODR.

60 En Cali hay 542.039 afrocolombianos que representan el 26,2% de la población total (DANE 2005). Es importante recordar que las cajas de compensación no sólo gestionan los subsidios de sus afiliados, sino de cualquier persona que clasifique para ser beneficiario.

61 Respuestas del 20 de abril y del 14 de mayo de 2008 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial al derecho de petición enviado por el ODR.

62 Respuesta del 14 de abril de 2008 de la Superintendencia de Subsidio Familiar al derecho de petición enviado por el ODR.

63 Respuesta del 14 de abril de 2008 del Fondo Nacional del Ahorro al derecho de petición enviado por el ODR.

64 Ídem.

65 Ídem.

subsidios para la población afrocolombiana, con excepción de Bogotá y Barranquilla. En la capital del país, Metrovivienda<sup>66</sup> expidió el Acuerdo 035 de 2007 que establece un mayor puntaje para los hogares con algún miembro afrodescendiente en una de las variables de la fórmula que determina el puntaje necesario para el otorgamiento del subsidio. Adicionalmente, una familia con algún miembro afrocolombiano tiene mayores posibilidades de obtener el subsidio en caso de empate con otra familia.<sup>67</sup> Nuevamente, aunque es muy positiva la expedición de este Decreto, Metrovivienda respondió al ODR que sólo seis familias afrocolombianas han aspirado al subsidio desde 2005, de las cuales sólo a tres les ha sido desembolsado el subsidio. La conclusión es que la medida no ha logrado expandirse e implementarse exitosamente hasta el momento.

En Barranquilla entre 1998 y 2007 hubo una carencia absoluta de políticas públicas orientadas a la ejecución de proyectos de vivienda de interés social, según afirma la Secretaría de Gestión Social de la ciudad.<sup>68</sup> Hoy en día, la ciudad cuenta con una política de acción afirmativa para la población afrocolombiana, materializada en el Decreto distrital 053 de 2007. Esta norma incluye un punto sobre titulación de predios y vivienda de interés social: habla de la implementación de un programa masivo de titulación de predios en los barrios donde se encuentra asentada la población afrocolombiana, de la reglamentación de los asentamientos de la comunidad afro barranquillera, y de la firma de convenios para la titulación y el mejoramiento de las

*En ninguno de los departamentos ni ciudades consultados por el ODR, a excepción de Barranquilla y Bogotá, se han puesto en marcha políticas de acción afirmativa en materia de subsidios para la población afrocolombiana*

viviendas de interés social. El ODR no recibió, sin embargo, ninguna información sobre la implementación de estas acciones en Barranquilla. La Secretaría de Gestión Social afirmó que el Plan Integral de Atención a Grupos Étnicos, incluido en el Plan de Desarrollo 2008-2011, permitirá adelantar este tipo de proyectos de vivienda,<sup>69</sup> pero no hay datos de la ejecución actual de dichos proyectos, y la realización en el futuro de esta política sigue siendo incierta.

El ODR indagó sobre acuerdos o negociaciones de las diferentes entidades territoriales encargadas de vivienda con las comunidades afrocolombianas para desarrollar estas acciones específicas que mejoren las condiciones de vivienda, especialmente de accesibilidad y gastos soportables. La participación directa de la

---

66 Metrovivienda es una empresa industrial y comercial del Distrito Capital que promociona proyectos de vivienda de interés social, gestiona el suelo urbanizado y apoya a familias de bajos recursos para el acceso a vivienda.

67 Existen diferentes fórmulas de acuerdo con el tipo de subsidio (adquisición de vivienda nueva o usada, adquisición de vivienda nueva o usada en caso de reasentamiento de hogares o mejoramiento o construcción de vivienda en sitio propio). La fórmula de calificación para cada uno de los subsidios incluye una variable que tiene en cuenta si el hogar tiene mujer cabeza de familia o es uniparental, si tiene indígenas o afrocolombianos. En caso de empate entre dos familias, se escoge a aquella que presente un número mayor de estas condiciones. El peso de esta variable varía según el tipo de subsidios, siendo especialmente fuerte en el de adquisición de vivienda nueva y usada, y débil en el de adquisición de vivienda nueva o usada en caso de reasentamiento de hogares.

68 Respuesta del 8 de abril de 2008 de la Secretaría de Gestión Social de Barranquilla al derecho de petición enviado por el ODR.

69 Ídem.

población afrodescendiente en la planificación y desarrollo de actividades tendientes a la protección y garantía del derecho a la vivienda adecuada es una de las obligaciones contraídas por el Estado colombiano en el Convenio No. 169 de la OIT y en la Declaración y Programa de Acción de Durban. Los resultados de la investigación adelantada por el ODR revelaron que el nivel de cumplimiento de la obligación estatal de concertar con las comunidades las políticas de vivienda que las afectan ha sido muy bajo. Sólo en Bogotá existe registro de negociaciones en este tema por parte de las entidades nacionales y territoriales encargadas de las políticas de vivienda.

El ODR solamente encontró constancia de una negociación sobre temas de vivienda realizada en el Distrito Capital con grupos representantes de la comunidad afrocolombiana en la ciudad.<sup>70</sup> En Bogotá hubo diálogos entre la Consultiva de Comunidades Negras - Espacio Autónomo con Metrovivienda para diseñar la creación de una bolsa única de subsidios de vivienda exclusivamente para afrocolombianas, así como la entrega de lotes para la población afrocolombiana. La creación de la bolsa de valores no fue aprobada por la Junta Directiva de Metrovivienda porque no había claridad sobre la convocatoria ni sobre la viabilidad del cierre financiero. El ODR no recibió información sobre los resultados de la negociación en cuanto a la entrega de lotes. De nuevo, la implementación de la política es incierta.

La negociación en Bogotá fue el único ejemplo de buenas prácticas de inclusión de la población afro en el diseño de políticas de acceso a la vivienda, aunque no se llegó a un acuerdo. A los derechos de petición enviados por el ODR, las entidades encargadas de vivienda urbana en Medellín,<sup>71</sup> Barranquilla<sup>72</sup> y Cartagena<sup>73</sup> respondieron que no han realizado ningún convenio o alianza estratégica con la población afrocolombiana para políticas de vivienda. No fue posible obtener información de las demás ciudades consultadas: Tumaco, Buenaventura, Quibdó y Cali, ni de los departamentos de Antioquia, Bolívar, Atlántico, Cauca, Nariño, Chocó y San Andrés. La respuesta de la Secretaría de Vivienda y Desarrollo del Valle del Cauca señala que en el plan de desarrollo se incluiría la programación de recursos para cofinanciar proyectos presentados por los grupos afrocolombianos y en los sitios en donde residen.<sup>74</sup> Sin embargo, dicha inclusión no está materializada en el Plan de Desarrollo 2008-2011 (Gobernación del Valle del Cauca 2008).

Así pues, el nivel de cumplimiento de la obligación del Estado colombiano de desarrollar acciones e implementar medidas que permitan mejorar la asequibilidad sin discriminación a la vivienda adecuada también es bajo. A pesar de que el ODR encontró, y celebra, algunas políticas de acción afirmativa relativas al acceso y los gastos soportables de la vivienda para los afrodescendientes, se trata de medidas cuya implementación ha sido cuando menos deficiente y cuando más dudosa. Hay

---

70 Respuesta del 21 de abril de 2008 de la Secretaría de Hábitat de Bogotá al derecho de petición enviado por el ODR.

71 Respuesta del 21 de abril de la Secretaría de Desarrollo Social de Medellín al derecho de petición enviado por el ODR.

72 Respuesta del 8 de abril de 2008 de la Secretaría de Gestión Social de Barranquilla al derecho de petición enviado por el ODR.

73 Respuesta del 15 de julio de 2008 de Carvivienda al derecho de petición enviado por el ODR.

74 Respuesta del 16 de abril de 2008 de la Secretaría de Vivienda y Desarrollo del Valle al derecho de petición enviado por el ODR.

una ausencia marcada de programas locales que promuevan el acceso a la vivienda adecuada sin discriminación y no hay información sobre ningún trabajo conjunto con las entidades encargadas de financiar proyectos de vivienda o de otorgar subsidios de vivienda. Estas últimas dieron muestra de no incluir la variable étnica dentro de sus registros, y muy pocas incluyeron dentro de sus respuestas menciones a la política nacional de acción afirmativa para la asignación de subsidios de vivienda urbana. La garantía del acceso a la vivienda adecuada y con gastos soportables no está satisfecha para la población afrocolombiana y, en este sentido, su derecho a la vivienda está desprotegido.

#### Ubicación y adecuación cultural de las viviendas de los afrocolombianos

El goce del derecho a la vivienda adecuada implica que ésta se encuentre en una ubicación adecuada, en un lugar apropiado para vivir. Debe ser un sitio que permita tener acceso a los servicios fundamentales como la salud, la educación, la atención para los niños y otros servicios sociales, así como a las opciones de empleo. La vivienda no puede estar ubicada en lugares contaminados o cerca de fuentes de contaminación que amenacen la salud y la integridad física de los habitantes, pues ello la haría inadecuada e inhabitable (CDESC 1991). Adicionalmente, que una vivienda sea apta para vivir dignamente depende de su *adecuación* a la identidad *cultural* de sus habitantes. La manera en que se construyen las viviendas, así como los materiales utilizados para ella deben ser acordes con la expresión cultural de sus habitantes y no menoscabar las dimensiones culturales de su vida diaria (CDESC 1991). Para el goce efectivo del derecho a la vivienda digna es importante dónde, cómo y con qué se construyan las viviendas. En esta sección se involucran estas dos dimensiones interrelacionadas de *lugar* y *adecuación cultural* de las viviendas afrocolombianas.

De acuerdo con el Relator de las Naciones Unidas sobre vivienda (2008), con las Observaciones formuladas por el CEDR al Estado colombiano (1999), y con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General No. 4 (1991), el Estado colombiano debe tomar medidas que permitan promover la integración en cuanto a la residencia de todos los miembros de la sociedad, combatiendo la segregación urbana. Debe implementar acciones para reubicar las viviendas que se encuentren en zonas de alto riesgo, todo esto, siempre considerando las necesidades culturales especiales de los afrodescendientes en materia de vivienda y tierras. Estos compromisos están contemplados en el PIDESC (art. 11), en el Convenio No. 169 de la OIT (arts. 2 y 20), y en la Declaración y Plan de Acción de Durban (pars. 48, 49, 100 y 102).

En este aspecto, el ODR ha encontrado que hay una profunda ausencia de información referente a la situación de la población afrocolombiana. La investigación y respuestas de las entidades consultadas del sector de la vivienda arrojaron sólo una referencia directa al lugar de habitación de la población y a las problemáticas que éste puede tener, y tres iniciativas relacionadas con la adecuación cultural de la vivienda.

Sabemos, gracias a las investigaciones del ODR relativas a otros derechos de la población afrocolombiana como la educación y la salud, que la mayor parte de la población negra en Colombia tiene viviendas ubicadas en lugares donde el acceso a

este tipo de servicios es restringido.<sup>75</sup> En cambio, no hay información o indicadores de vivienda que incluyan la variable étnico-racial ni que hablen del lugar de vivienda de los afrocolombianos, de su proximidad a fuentes de contaminación o a zonas de alto riesgo de desastres naturales.

Sólo una de las entidades consultadas por el ODR mencionó en su respuesta la problemática que vive la población afrocolombiana de su jurisdicción por razón del lugar en que habita: la Secretaría de Desarrollo de Medellín. La entidad afirmó que los barrios con alta concentración de población afrocolombiana en la ciudad están ubicados en zonas de alto riesgo no recuperable, presentan problemas de convivencia, *discriminación racial*, alta dependencia estatal, manejo inadecuado de las basuras, contaminación auditiva y peleas entre vecinos.<sup>76</sup> El municipio de Medellín ha desarrollado entonces intervenciones en estos barrios para reasentar a población o solucionar las situaciones de riesgo, entre otras; sin embargo, estas intervenciones se hacen con un criterio territorial y no personal, sin ningún enfoque diferencial que incluya la variable étnico-racial.<sup>77</sup>

Ninguna otra entidad nacional o territorial incluyó en sus respuestas o información disponible al público referencias a la situación del lugar de vivienda de la población negra, ni sobre acciones, actividades, planes o programas destinados a atacar los problemas que se presentan en dichos lugares. La desinformación profunda sobre la situación del lugar de las viviendas que habitan los afrocolombianos revela la ausencia absoluta que hay en Colombia de acciones relativas a este aspecto del derecho a la vivienda, y el consecuente incumplimiento del Estado de su compromiso de tomar medidas para evitar la segregación en las ciudades, reubicar las viviendas de afrodescendientes asentadas en zonas de alto riesgo o contaminadas, y promover la integración en cuanto a la residencia de la población afro con el resto de la población.

Por otro lado, sólo tres iniciativas incluyeron el criterio de la adecuación cultural como parte de la estrategia de política pública dirigida a mejorar la situación de vivienda de la población afrocolombiana. La primera y más escueta es la mención que hace el Decreto 053 de 2007 del distrito de Barranquilla, que dentro de la política de acción afirmativa para la población afro barranquillera incluye como una de sus metas la “reglamentación de los asentamientos de la comunidad afrocolombiana como modelo de preservación de los valores, usos y costumbres y zonas de la diversidad cultural”. El ODR no obtuvo ninguna información sobre la implementación de acciones que hubieran permitido preservar los valores, usos y costumbres de las zonas de la diversidad cultural.

La segunda iniciativa está consignada en el Decreto 2247 de 2005 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que reglamenta los subsidios de vivienda de interés social rural. En esta norma se hace una mención a la definición

*No hay información o indicadores de vivienda que incluyan la variable étnico-racial ni que hablen del lugar de vivienda de los afrocolombianos, de su proximidad a fuentes de contaminación o a zonas de alto riesgo de desastres naturales.*

---

75 Al respecto, véanse los capítulos sobre la educación y la salud de los afrocolombianos.

76 Respuesta del 21 de abril de 2008 de la Secretaría de Desarrollo Social de Medellín al derecho de petición enviado por el ODR.

77 Ídem.

de “hogar”, que debe abarcar los usos y costumbres de los territorios colectivos de las comunidades afrocolombianas legalmente constituidos. Este es un esfuerzo por incluir las prácticas culturales de la población afro dentro de las definiciones que dan lugar al otorgamiento de subsidios de vivienda rural. Sin embargo, este tipo de beneficio sólo es aplicable a los afrocolombianos que hagan parte de una comunidad con territorio colectivo legalmente constituido, es decir que excluye a todo el resto de la población afro del país.

La tercera iniciativa estatal que recoge el criterio de la adecuación cultural es el Programa de Posadas Turísticas de Colombia. Cuando el Estado colombiano fue exhortado por el CEDR a incluir información específica sobre la situación de la vivienda de la población afrocolombiana y sobre las acciones emprendidas para mejorarla, el Estado adjuntó en su último informe presentado en febrero de 2008 información relativa a dicho programa. Se trata de un proyecto en que el Gobierno otorga un subsidio para mejoramiento de la vivienda, que debe incluir necesariamente la adecuación de una habitación independiente de la vivienda principal, con baño privado y las facilidades mínimas para el alojamiento de un turista. Dentro de sus objetivos está recuperar las tradiciones arquitectónicas, gastronómicas, artesanales y culturales de las zonas en que se implementan las posadas, capacitar a las comunidades para prestar servicios turísticos, y crear nuevas opciones de alojamiento para los turistas. Así, afirma el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,<sup>78</sup> se generan nuevas actividades productivas y sostenibles para las comunidades.

Aunque, en principio, la promoción estatal de turismo y la inclusión de las comunidades en la dinamización de este tipo de actividad económica son objetivos legítimos, resulta desacertado citar tal proyecto como una solución a los problemas de vivienda que aquejan a la población afrocolombiana. Es preocupante, además, que el Estado opte por citar esta información dentro de su reporte periódico al CEDR sobre el estado del derecho a la vivienda de la población afrocolombiana. A pesar de haber afirmado que este proyecto estaba destinado principalmente a familias indígenas y afrodescendientes, del total de 938 posadas que se han subsidiado, solo se han entregado 156 en regiones afrodescendientes.<sup>79</sup>

Aquí de nuevo no hay información diferenciada con el criterio étnico-racial, sino que es recogida de acuerdo con las regiones geográficas, a pesar de ser este, en principio y conforme a la información incluida por el Estado en el reporte presentado al CEDR en 2008, un proyecto que “beneficia especialmente a indígenas, afroamericanos y raizales”. Por otro lado, no se trata de un programa de mejoramiento masivo de las viviendas de la población afrodescendiente, sino de un programa enfocado en la generación del turismo en ciertas zonas del país, razón por la cual se otorgan subsidios para la creación de posadas bajo el criterio de la demanda de hospedaje.<sup>80</sup> Los lugares alejados o poco llamativos en que habita una gran parte de la población afrodescendiente del país están automáticamente descalificados.

---

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

79 Idem.

80 Idem.

### ***Cupica, antes y después de los muros de ladrillo\****

Los habitantes de Cupica, un pequeño pueblo del Pacífico chocoano, en los últimos seis años ocuparon cuatro espacios distintos. La historia, en breve, fue así. En 1997 llegó al territorio de los cupiqueños un grupo de desplazados de la región de Juradó que, huyendo de la violencia, se asentaron a las afueras de Cupica. Vivieron en las tierras prestadas por la comunidad de Cupica hasta 1999, cuando una avalancha que bajó por el río Cupica arrasó con el pueblo original, que sus habitantes habían ocupado durante más de cien años. No quedó ninguna casa en pie. Los desplazados de Juradó decidieron entonces volver a sus tierras para dejarles su propio pueblo a los cupiqueños afectados por la avalancha; esta fue la segunda morada de la comunidad. El pueblo que dejaron los desplazados era demasiado pequeño para los cupiqueños, que rápidamente se trastearon a un tercer pueblo, construido por ellos al lado de una pista de aterrizaje que dejó hecha un narcotraficante en los años ochenta. En ese tercer asentamiento vivieron los cupiqueños hasta 2005. Durante esos años, algunos salieron desplazados como consecuencia del conflicto armado. En ese mismo año, el gobierno nacional les regaló a los cupiqueños un nuevo pueblo...

“Cupica nuevo” se llama el pueblo, el cuarto que han habitado los cupiqueños desde el año 1999. Ahora, el pueblo cuenta con todo lo nunca antes visto: acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y casas con muros de ladrillo. Con este nuevo y último trasteo, la vida de la comunidad cambió radicalmente.

Las casas originales de Cupica fueron hechas de madera, montadas sobre pilotes altos que permitían al pueblo armonizar con las mareas del Pacífico. Eran viviendas frescas por su estructura y resistentes a la humedad propia de la zona. No tenían electricidad, ni alcantarillado, ni acueducto. No pagaban por eso cuentas de servicios públicos. Su economía era de subsistencia y se basaba principalmente en el intercambio. Tampoco tenían televisión, ni lavadora, ni nevera. Las casas, en vez, tenían un espacio de cocina que giraba en torno al fogón de leña, y con acceso fácil al exterior y al tanque que recogía las aguas lluvias de la cubierta. Las cocinas, cuando daban completamente a la calle, mantenían la puerta abierta, como todas las otras puertas del pueblo, lo que permitía una constante interacción entre el espacio privado y el acontecer urbano. Las puertas, afirman los habitantes, no están para detener a los vivos, sino para detener a los muertos con sus picardías nocturnas. Así, las casas tenían siempre dos fachadas abiertas al exterior, convirtiendo al pueblo en un labe-

Finalmente, el criterio de adecuación cultural no parece tener una verdadera justificación en este proyecto, que exige la construcción de una habitación separada de la vivienda, con un baño propio para el turista,<sup>81</sup> lo que en varias ocasiones no es acorde con las prácticas y costumbres arquitectónicas de la población afrodescendiente. En este proyecto, el dinero destinado a mejorar las viviendas parece estar dirigido a optimizar las atenciones al turista, pero no la calidad de vida de la población afrodescendiente. Parece difícil de creer que un proyecto de esta naturaleza constituya una de las acciones principales emprendidas por el Estado colombiano para proteger y garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada de la población afrocolombiana, que incluya una consideración por sus prácticas e identidad cultural.

---

81 Idem.

rinto de posibilidades de interacción de la comunidad. El espacio público era compartido por todos, sin cercas ni divisiones, donde los límites de la propiedad privada no estaban claramente establecidos, ni ello era importante. Lo público compartido primaba sobre los espacios privados de las casas.

Cuando los cupiqueños recibieron sus nuevas casas, en 2005, los titulares de *El Tiempo* rezaban: “Cupica estrena vida. El pueblo fue reubicado y ahora ya tiene energía todo el día, agua a chorros, y está lejos del mar”.\*\* Es un título paradójico: los cupiqueños siempre tuvieron energía todo el día, aunque no fuera eléctrica, y también tenían agua a chorros, aunque caída del cielo y, además, ahora están lejos del mar: una de sus principales fuentes de sustento diario.

Las casas de Cupica nuevo son muy distintas a las antiguas. Son viviendas con muros de ladrillo, muy propenso a la humedad y mal adaptado a las mareas altas que pueden significar inundaciones. El concreto que reviste los muros herméticamente sellados es caluroso y no deja pasar la luz. Cada casa tiene una sola puerta y una sola fachada. Ya no hay calles ni callejuelas que multipliquen los encuentros. Los lotes están bien delimitados y cada cual tiene lo suyo sin mezclarse con el vecino. El espacio público dejó de ser de todos y pasó a ser de nadie. Los espacios urbanos ya no son un laberinto de posibilidades de intercambio de la comunidad sino una cuadrícula de avenidas paralelas y perpendiculares. Las casas necesitaron nuevos espacios: la sala para poner la televisión, una cocina cerrada para proteger los electrodomésticos del sol y la lluvia, y con desagüe y toma eléctrica para la lavadora. Los cupiqueños tienen que, ahora sí, pagar los servicios, para lo cual su anterior economía no era suficiente, y de la subsistencia basada en el intercambio pasaron al rebusque diario de los pesos para pagar las cuentas.

Cupica nuevo es el ejemplo paradigmático del fracaso en la adecuación cultural de la vivienda para la población afrodescendiente. Nada de su arquitectura y nada de su infraestructura parece adaptarse a las condiciones climáticas ni a las prácticas culturales de esta comunidad chocoana. Su cotidianidad cambió para siempre en función de esta nueva espacialidad, que resulta completamente artificial y disfuncional para las necesidades y prácticas diarias de los cupiqueños.

\* La información para la construcción de este caso fue tomada de Pradilla (2005).

\*\* *El Tiempo*, “Cupica estrena vida”. 9 de agosto de 2005, edición impresa.

El Estado colombiano ha emprendido muy pocas acciones que tengan en consideración la adecuación cultural de las viviendas de la población negra.

El Estado colombiano ha emprendido muy pocas acciones que tengan en cuenta la adecuación cultural y que busquen resolver los problemas del lugar en que habitan los afrodescendientes en el país. El caso de Cupica, un pequeño pueblo del norte del litoral pacífico chocoano, es ilustrativo de la negligencia en cuanto al lugar y la adecuación cultural de las soluciones de vivienda que propone el Estado a la población afrodescendiente.

La adecuación cultural y la ubicación de las viviendas de los afrodescendientes son quizá los dos aspectos más olvidados por la política pública del Estado en materia de vivienda. Dicha política conforma, de por sí, una serie de acciones que carecen de coordinación y parecen más un conjunto de iniciativas desordenadas y aisladas

que una política pública propiamente dicha. Dentro de ellas, la preocupación por el lugar y la adecuación cultural de las viviendas que habitan los afrodescendientes parece inexistente. En este sentido, el incumplimiento de los compromisos del Estado es grave y profundo. En estos dos aspectos (más que en los demás elementos que constituyen el derecho a la vivienda adecuada), el Estado parece estar todavía en la fase de la absoluta ignorancia de la situación que vive la población afrocolombiana.

## **Conclusiones y recomendaciones**

El análisis de la situación de la población afrocolombiana en materia de vivienda arroja resultados preocupantes: la profunda ausencia de información y, por ende, de conciencia sobre los problemas y dificultades que vive esta población en cuanto a su derecho a la vivienda son el primer gran obstáculo. No existe en Colombia, de manera oficial, la información que permita descifrar el panorama general de la situación de vivienda de la población afrocolombiana, carencia que ahoga al Estado en una ignorancia paralizadora de cualquier acción afirmativa posible en esta materia. Esta circunstancia afecta todos los componentes del derecho a la vivienda adecuada: la seguridad jurídica de la tenencia, la disponibilidad de la vivienda y de los servicios mínimos, la habitabilidad, la asequibilidad y los gastos soportables, la ubicación o lugar, y la adecuación cultural.

A esto se suma la ausencia de una política estatal estructurada y coordinada en materia de vivienda, tanto a nivel nacional como local, que incluya medidas de acción afirmativa a favor de la población afrodescendiente, y que permita eliminar las diferencias que hoy existen en el goce del derecho a la vivienda adecuada entre esta población y el resto del país. Tampoco hay rastro de iniciativas de política pública claras, bien definidas y con objetivos específicos que apunten a la eliminación de la discriminación de la población afrocolombiana en el acceso a la vivienda adecuada. Esta ausencia profunda de información y acciones relacionadas con la protección y garantía del derecho a la vivienda adecuada de la población afrocolombiana revela un grave incumplimiento del Estado de todos sus compromisos internacionales en esta materia. Las buenas prácticas relacionadas con el derecho a la vivienda adecuada y la población afrodescendiente son pocas y aisladas, y en la gran mayoría de los casos se quedan en la formulación de políticas en el papel, que luego tienen graves problemas de implementación.

Ante esta grave situación de desconocimiento de los compromisos internacionales en materia de vivienda y discriminación racial, y ante la consecuente vulneración sistemática del derecho a la vivienda digna y adecuada de la población afrodescendiente en Colombia, se recomienda al Estado colombiano, en primer lugar, tomar medidas urgentes para la recopilación, recolección, sistematización y publicación de información detallada y fidedigna sobre la situación actual de la vivienda de la población afrocolombiana. Esta tarea debe ser adelantada por todas las entidades de los órdenes nacional y local encargadas del tema de la vivienda.

En segundo lugar, se recomienda al Ejecutivo nacional que diseñe una estrategia omnicompreensiva en materia de vivienda, con un fuerte componente de inclusión de las personas y grupos que en Colombia son víctimas de la discriminación racial. Deben diseñarse además mecanismos de implementación claros y específicos,

y estrategias de seguimiento de la implementación a nivel nacional y local. En el desarrollo de esta estrategia, el Ejecutivo nacional debe cumplir con su deber de coordinar de manera eficiente y adecuada las actuaciones de las entidades locales y descentralizadas que se ocupan del tema de la vivienda. Esta estrategia de vivienda debe abarcar estrategias específicamente destinadas a mejorar la calidad y el acceso a la vivienda de la población afrodescendiente, así como a mitigar los problemas de los lugares que hoy en día ocupan sus viviendas, y deben tener en cuenta las prácticas y la identidad cultural de dicha población.

Como tercera recomendación se sugiere al Ejecutivo que adelante acciones para garantizar el saneamiento y la seguridad jurídica de la tenencia de los territorios colectivos que han sido titulados a favor de las comunidades afrocolombianas. La situación actual de inseguridad física y jurídica que sufren gran parte de los afrocolombianos que habitan en zonas rurales o urbanas en que se agudiza el conflicto armado es tan grave que requiere actuaciones inmediatas del Estado para proteger su integridad física, su salud, y su derecho a vivir dignamente en paz y seguridad. En este contexto donde el desplazamiento forzado es una realidad cada vez más amplia de la población afrodescendiente, que afecta directamente su derecho a la vivienda digna y adecuada, el Ejecutivo debe tomar medidas de acción afirmativa a favor de esta población, que alivie la situación gravísima de vulneración de todos sus derechos humanos, entre ellos el derecho a la vivienda. Estas acciones deben incluir el acceso a espacios de habitación dignos y adecuados en las ciudades y cascos urbanos de recepción de población desplazada, y medidas que permitan el retorno de las comunidades desplazadas a sus territorios de origen.

Se recomienda, además, tomar providencias a nivel nacional para hacer un estricto seguimiento a la implementación de las medidas de acción afirmativa presentes y futuras, para promover el acceso de la población afrodescendiente a los subsidios de vivienda urbana y rural. Las medidas que hoy existen para favorecer a los hogares afrocolombianos en la postulación para recibir subsidios de vivienda urbana deben ser aplicadas efectivamente por las entidades encargadas de administrar los subsidios y ser extendidas a la vivienda rural.

Finalmente, se recomienda al Estado que en el diseño e implementación de todas las políticas públicas de vivienda, ya sean especialmente dirigidas a la población afrodescendiente o a la población en general dentro de la que está comprendida la población afrodescendiente, incluya siempre mecanismos que consideren la adecuación cultural de las viviendas a las prácticas tradicionales y la identidad cultural de la población afrocolombiana.

El *cuadro 3* sintetiza las recomendaciones al Congreso y los órganos legislativos departamentales y municipales, y al Ejecutivo nacional, departamental y municipal.

**CUADRO 3. RECOMENDACIONES AL ESTADO COLOMBIANO EN MATERIA DE VIVIENDA Y DISCRIMINACIÓN RACIAL**

<p><b>Recomendaciones para las autoridades legislativas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Aprobar medidas legislativas específicamente sobre el derecho a la vivienda adecuada, que incluyan acciones afirmativas a favor de la población afrocolombiana en cuanto a su acceso a la vivienda, a los subsidios de vivienda urbana y rural, a la disponibilidad de los servicios básicos, a la calidad y habitabilidad de la vivienda, siempre tomando en consideración sus prácticas tradicionales y su identidad cultural.</li> <li>■ Aprobar medidas legislativas que prohíban la discriminación por motivos étnico-raciales en el acceso a la vivienda, a los créditos de vivienda y a los subsidios de vivienda, al acceso a los servicios básicos y al saneamiento.</li> </ul>
<p><b>Recomendaciones para las autoridades administrativas del Gobierno nacional</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Elaborar un diagnóstico completo y detallado de la situación de vivienda de la población afrodescendiente en Colombia, teniendo en cuenta la variable étnico-racial en todos los componentes del derecho a la vivienda adecuada, que posibilite el diseño de una política pública integral y adecuada en materia de vivienda para esta población.</li> <li>■ Diseñar, adoptar e implementar una estrategia nacional de vivienda que incluya acciones afirmativas a favor de la población afrocolombiana víctima de la discriminación racial en materia de vivienda; hacer seguimiento a la implementación a nivel nacional y local de las políticas de acción afirmativa en materia de vivienda, teniendo en cuenta todos los componentes del derecho a la vivienda adecuada y produciendo información diferenciada con inclusión de la variable étnico-racial.</li> <li>■ Coordinar de manera eficiente el diseño y puesta en marcha de las políticas públicas en materia de vivienda para la población afrodescendiente en Colombia.</li> <li>■ Diseñar, adoptar e implementar una estrategia puntual y eficaz para garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de los territorios colectivos titulados a favor de las comunidades afrodescendientes.</li> <li>■ Diseñar, adoptar e implementar medidas específicamente destinadas a mejorar la situación de vivienda de la población afrocolombiana desplazada y a posibilitar el retorno de esta población a sus territorios de origen.</li> <li>■ Establecer mecanismos de acción afirmativa para el acceso a la vivienda, al crédito de vivienda y a los subsidios de vivienda para la población afrocolombiana, y hacer seguimiento de la aplicación efectiva de estos mecanismos por parte de las entidades encargadas de administrar los recursos destinados a la vivienda.</li> <li>■ Extender al sector rural los beneficios que existen hoy y los que existan en el futuro para el acceso al subsidio de vivienda urbana, y adoptar mecanismos de seguimiento que permitan vigilar la efectiva implementación de este tipo de acciones afirmativas por parte de las entidades encargadas de hacerlo.</li> <li>■ Tener en cuenta en todos los programas y planes de vivienda, bien sea destinados específicamente a la población afrocolombiana o a la población en general que incluye a la población afrocolombiana, las prácticas tradicionales y la identidad cultural de la población afrocolombiana en su acercamiento a la habitabilidad, la vivienda y el entorno.</li> </ul>

## Bibliografía

- Asociación de afrocolombianos desplazados (Afrodes) y Global Rights (2007). *Luces y contraluces sobre la exclusión*. Bogotá: Afrodes y Global Rights.
- Alcaldía Mayor de Barranquilla. 2007. *Decreto No. 0053 de 2007. Por medio del cual se adopta la política pública de comunidades afrocolombianas en el distrito de Barranquilla*. Barranquilla: 14 de mayo.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de las Naciones Unidas. 1991. *Observación General No. 4 “Derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto [de Derechos Económicos, Sociales y Culturales])”*. Disponible en [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/HRI.GEN.1.Rev.7.Sp?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/HRI.GEN.1.Rev.7.Sp?Opendocument), consultado en abril de 2008.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR). 1999. *Observaciones a los informes Nos. 8 y 9 presentados por el Estado colombiano*, CEDR/C/304/Add.76, 55° periodo de sesiones. Disponible en <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/cedr/CEDR-C-304-Add-76-2001.html>, consultado en agosto de 2008.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). 2008. *Afrocolombianos desplazados, un drama sin tregua*, mayo 22. Disponible en [http://www.codhes.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=157](http://www.codhes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=157), consultado en agosto de 2008.
- Corte Constitucional. 1995. *Sentencia T-251 de 1995*. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
- DANE. 2005. *Censo 2005. Sistema de Consulta de la Información Censal REDATAM*. Disponible en <http://190.25.231.242/cgi-bin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CG2005BASICO&MAIN=WebServerMain.inl>, consultado en julio de 2008.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Ficha metodológica Déficit de vivienda (Censo General 2005)*. Febrero. Disponible en [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/FM\\_deficitvivienda.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/FM_deficitvivienda.pdf), consultado en septiembre de 2008.
- \_\_\_\_\_. s.f. *Déficit de vivienda-1993*. Disponible en [http://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&task=category&sectionid=34&id=573&Itemid=1080](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&task=category&sectionid=34&id=573&Itemid=1080), consultado en agosto de 2008.
- \_\_\_\_\_. s.f. *Déficit de vivienda-2005*. Disponible en [http://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&task=category&sectionid=34&id=573&Itemid=1080](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&task=category&sectionid=34&id=573&Itemid=1080), consultado en agosto de 2008.
- \_\_\_\_\_. s.f. *Boletín Censo General 2005. Déficit de vivienda*. Disponible en [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/Bol\\_deficit\\_vivienda.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/Bol_deficit_vivienda.pdf), consultado en agosto de 2008.
- Gobernación del Valle del Cauca. 2008. *Plan de Desarrollo 2008-2011 “Buen Gobierno, con seguridad lo lograremos”*. Anexo 5 *Plan Departamental de Salud 2008-2011*. Santiago de Cali. Disponible en <http://www.valledelcauca.gov.co/salud/publicaciones.php?id=3112>, consultado en julio de 2008.

- Organización Mundial de la Salud. 1990. *Principios de higiene de la vivienda*. Disponible en <http://www.bvsde.paho.org/eswww/fulltext/vivienda/principi/principi.html>, consultado en agosto de 2008.
- Pradilla, Santiago. 2005. *Cupica. Lo que alguna vez existió*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia. 2004. *Informe sobre la Misión a Colombia del 23 de febrero de 2004*. E/CN.4/2004/18/Add.3. Disponible en [www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/75b1cd4489b9b9d1c1256e60004460f3/\\$FILE/G0411143.doc](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/75b1cd4489b9b9d1c1256e60004460f3/$FILE/G0411143.doc), consultado en agosto de 2008.
- Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. 2008. *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Sr. Miloon Kothari, a la Asamblea General*. A/HRC/7/16, febrero 13. Consejo de Derechos Humanos, séptimo periodo de sesiones. Disponible en <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/105/48/PDF/G0810548.pdf?OpenElement>, consultado en agosto de 2008.
- Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. 1991. *Resolución 191/12 sobre desalojamientos forzosos*.

**ANEXO 1**

**DÉFICIT DE VIVIENDA EN LOS MUNICIPIOS CON MAYOR PORCENTAJE DE POBLACIÓN AFRO DE LOS DEPARTAMENTOS ESTUDIADOS POR EL ODR (DANE S.F.)**

<b>ANTIOQUIA</b>			
Nombre de municipio o corregimiento departamental	Total	Cabecera	Resto
San Juan de Urabá	80,53	63,55	89,21
Turbo	75,82	68,53	80,68
Girardota	26,60	13,85	45,52
<b>Total Antioquia</b>	<b>26,48</b>	<b>16,90</b>	<b>62,69</b>

<b>ATLÁNTICO</b>			
Nombre de municipio o corregimiento departamental	Total	Cabecera	Resto
Luruaco	77,79	100,00	58,61
Suan	99,42	100,00	90,91
Repelón	83,84	100,00	52,61
<b>Total Atlántico</b>	<b>39,97</b>	<b>39,17</b>	<b>55,52</b>

<b>CAUCA</b>			
Nombre de municipio o corregimiento departamental	Total	Cabecera	Resto
Villa Rica	40,55	42,25	36,33
Guapi	99,67	99,66	99,68
López	87,35	77,23	91,42
<b>Total Cauca</b>	<b>56,68</b>	<b>28,92</b>	<b>76,96</b>

<b>CHOCÓ</b>			
Nombre de municipio o corregimiento departamental	Total	Cabecera	Resto
Quibdó	94,81	94,50	97,98
Condoto	80,18	75,18	91,71
Sipí	75,30	95,24	74,73
Río Quito	100,00	100,00	100,00
<b>Total Chocó</b>	<b>92,43</b>	<b>92,06</b>	<b>92,90</b>

<b>NARIÑO</b>			
Nombre de municipio o corregimiento departamental	Total	Cabecera	Resto
La Tola	99,92	100,00	99,79
Francisco Pizarro	98,47	100,00	97,14
Santa Bárbara	No hay datos		
<b>Total Nariño</b>	<b>56,55</b>	<b>36,88</b>	<b>75,38</b>

<b>VALLE DEL CAUCA</b>			
Nombre de municipio o corregimiento departamental	Total	Cabecera	Resto
Buenaventura	54,41	50,04	88,34
Jamundí	24,40	15,31	43,71
Candelaria	26,81	20,98	29,21
Zarzal	18,32	16,93	21,56
<b>Total Valle</b>	<b>22,58</b>	<b>19,72</b>	<b>41,41</b>





## 6. La discriminación en el sistema educativo y la reproducción de la desigualdad

Fotografía: *El medio día en el río*, 2008  
Carol Fernanda Galán  
Concurso de fotografía *Justicia a Contraluz*,  
Universidad de los Andes, 2008

*“La gran mayoría de niños afrocolombianos comparte las mismas condiciones escolares que sus coetáneos mestizos, y las dificultades a las que se enfrentan son de tipo general (problemas de cobertura, de infraestructura local, de permanencia, etc.), más que problemas particulares relacionados con su origen afrocolombiano”.<sup>1</sup>*

### **El significado del derecho a la educación y la prohibición de discriminación**

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la educación es el mecanismo que permite a los individuos el completo y libre desarrollo de su personalidad, y la participación en la sociedad a través de la adquisición de conocimientos, habilidades y valores humanos (Unesco 2008). El derecho a la educación ha sido reconocido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESC) como “un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos”, y como el principal medio que les permite a las personas marginadas económica y socialmente “salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades” (CDESC 1999a).

El ejercicio del derecho a la educación debe estar en toda circunstancia libre de discriminación. Así lo ha establecido la Convención Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza de 1960, que afirma que la discriminación en la educación constituye una violación de los derechos enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Este capítulo está dedicado al análisis de la intersección entre el derecho a la educación y el principio de igualdad y no discriminación por razones étnico-raciales. Con ese propósito, el texto hace una revisión detallada de las actuaciones del Estado colombiano tendientes a proteger,

---

1 Informe presentado por el Estado colombiano al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, febrero de 2008.

respetar y garantizar el derecho a la educación sin discriminación de la población afrodescendiente, repasando las políticas públicas, planes, programas y acciones que ha emprendido o ha dejado de emprender para la plena realización del derecho a la educación de la población negra.

El derecho a la educación ha sido consagrado en la Constitución Política de Colombia en su artículo 67. De acuerdo con el texto constitucional, “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura”. A este respecto, “corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo” (CP, art. 67).

Esta norma ha sido interpretada por la Corte Constitucional, que afirma que la educación “es una de las esferas de la cultura y es el medio para obtener el conocimiento y lograr el desarrollo y perfeccionamiento del hombre”, y confirma el carácter fundamental del derecho a la educación (Corte Constitucional 1992). “La educación, además –prosigue la Corte– realiza el valor y principio material de la igualdad que se encuentra consignado en el Preámbulo y en los artículos 5o. y 13 de la Constitución. Ello, puesto que en la medida en que la persona tenga igualdad de posibilidades educativas, tendrá igualdad de oportunidades en la vida para efectos de su realización como persona” (Corte Constitucional 1992). Así, el derecho fundamental a la educación es uno de los medios imprescindibles para alcanzar la igualdad y debe por tanto estar exento de toda discriminación, en particular de cualquier discriminación por motivos raciales.

El núcleo esencial del derecho a la educación ha sido definido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, y se compone de cuatro elementos básicos: la *disponibilidad*, que se refiere a la necesidad de que existan instituciones y programas de enseñanza suficientes, que se encuentren disponibles para toda la población, junto con los factores necesarios para que instituciones y programas funcionen; la *accesibilidad*, que implica que las instituciones y programas de enseñanza deben ser accesibles para todos sin discriminación, tanto material como económicamente; la *adaptabilidad* hace referencia a la necesidad de que la educación sea flexible y se adapte a las necesidades sociales y culturales de cada comunidad; y finalmente la *aceptabilidad* de la forma y el fondo de la educación, en cuanto a su pertinencia y buena calidad para estudiantes y, de ser el caso, padres de familia (CDESC 1999a).

El presente capítulo expondrá las barreras que enfrentan los miembros de la comunidad afrocolombiana para hacer efectivo su derecho a la educación en cada uno de los cuatro elementos esenciales de este derecho en relación con el principio de igualdad y no discriminación. Con el objeto de exponer esta situación, el texto se divide en tres secciones. La primera hace referencia a las obligaciones del Estado colombiano en materia de educación y discriminación racial. La segunda sección aborda las actuaciones del Estado colombiano respecto de las obligaciones descritas en la primera sección, con relación a las cuatro dimensiones que componen el núcleo

esencial del derecho a la educación: disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad. Finalmente se presentan algunas conclusiones y recomendaciones al Estado colombiano.

### **Obligaciones del Estado colombiano en materia de educación y discriminación racial**

El Estado colombiano ha adquirido una serie de compromisos a propósito de la garantía del derecho a la educación y la protección contra la discriminación racial. Esos compromisos están relacionados con los cuatro componentes esenciales de la educación e incluidos en diversas fuentes nacionales e internacionales. El *cuadro 1* resume las obligaciones del Estado colombiano en materia de educación y discriminación junto con sus fuentes nacionales e internacionales.

El Estado colombiano tiene la obligación general de prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas, y de garantizar los derechos de la población afrocolombiana en igualdad de condiciones, particularmente el derecho a la educación. Esta obligación tiene una dimensión negativa y otra positiva. La primera implica que el Estado debe abstenerse de realizar actuaciones que discriminen de manera injustificada a la población afrodescendiente en su goce al derecho a la educación, lo cual supone también eliminar de la legislación cualquier disposición discriminatoria. La dimensión positiva obliga al Estado a adoptar las medidas que sean necesarias para eliminar la discriminación racial en materia de educación, como la prohibición expresa en la ley, y la implementación de medidas de acción afirmativa que garanticen que la población afrocolombiana pueda gozar del derecho a la educación en las mismas condiciones que el resto de la población.

Estas obligaciones están contenidas en tratados y convenciones internacionales sobre derechos económicos, sociales y culturales ratificados por Colombia, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (arts. 2 y 13.1 combinados) y el Protocolo de San Salvador (arts. 3 y 13 combinados). Colombia ha ratificado además otros pactos específicos que protegen el derecho a la educación de la población víctima de la discriminación racial, como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CIEDR) (art. 5e.v), el Convenio No. 169 de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales (art. 26) y el Programa de Acción de Durban (pars. 121 y 122).

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la ex Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la educación han contribuido a precisar el alcance de las obligaciones estatales con respecto a la realización del derecho a la educación. La protección efectiva del derecho a la educación requiere la satisfacción de cuatro dimensiones que deben ser garantizadas por el Estado colombiano en todos los niveles educativos y para toda la población sin distinción de raza: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad (ONU 2004; CDESC 1999a). La obligación de no discriminar en materia educativa debe ser entendida como un elemento fundamental de cada una de estas cuatro dimensiones del derecho a la educación.

La prohibición de discriminación en todos los aspectos de la educación y la implementación de la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para toda la población

**CUADRO 1. OBLIGACIONES DEL ESTADO COLOMBIANO EN MATERIA DE EDUCACIÓN Y DISCRIMINACIÓN RACIAL**

OBLIGACIÓN	FUENTES INTERNACIONALES	FUENTES NACIONALES
<p><b>PROHIBICIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN EN EDUCACIÓN Y GARANTÍA DE LA IGUALDAD</b></p> <p>Prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color, origen nacional o étnico, particularmente en el goce del derecho a la educación gratuita y obligatoria en su fase elemental y a continuar su formación en niveles más avanzados del sistema educativo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ PIDESC, arts. 1, 2, 13.1</li> <li>■ Protocolo de San Salvador, arts. 2, 3, 13 y 16</li> <li>■ Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación, arts. 2, 3 5e.v</li> <li>■ Programa de Acción de Durban, pars. 121, 122, 124</li> <li>■ Recomendación para Colombia del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, 2004</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Constitución Política, arts. 27, 44, 64 y 67 a.70</li> <li>■ Ley 70 de 1993, art. 33</li> <li>■ Plan Decenal de Educación 2006-2016. Capítulo 2</li> </ul>
<p>Garantizar y promover el derecho y acceso a la educación de los afrocolombianos, en todos los niveles, en las mismas condiciones que el resto de la población. Diseñar y aplicar políticas públicas articuladas intra e intersectorialmente que garanticen una educación para la paz y la convivencia basada en principios de equidad, inclusión y diversidad étnica.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ PIDESC, arts. 2, 13</li> <li>■ Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación, art. 5e.v</li> <li>■ Convenio No. 169 de la OIT, art. 26</li> <li>■ Programa de Acción de Durban, pars. 10, 123a</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Constitución Política de Colombia, art. 67</li> <li>■ Ley 70 de 1993, art. 38</li> <li>■ Plan Decenal de Educación 2006-2016. Capítulo 1</li> </ul>
<p>Adoptar medidas educativas en todo el territorio nacional para eliminar los prejuicios que puedan existir sobre afrocolombianos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ PIDESC, art. 13</li> <li>■ Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación, art. 7</li> <li>■ Convenio No. 169 de la OIT, art. 30</li> <li>■ Programa de Acción de Durban, par. 3</li> </ul>	
<b>AUTODETERMINACIÓN</b>		
<p>Reconocer el derecho de los afrocolombianos para formar sus propias instituciones educativas, conforme a la ley, y aportar recursos apropiados para esto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ PIDESC, art. 13.4</li> <li>■ Convenio No. 169 de la OIT, art. 273</li> <li>■ Comité DESC, Observación General No. 13</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Constitución Política de Colombia, arts. 27 y 68</li> <li>■ Ley 70 de 1993, art. 35</li> </ul>
<p>Adoptar medidas para que los afrocolombianos puedan decidir sobre sus propias prioridades y puedan controlar, en la medida de lo posible, su desarrollo económico, social y cultural, incluyendo la posibilidad de establecer sus propios sistemas, instituciones y metodologías de enseñanza.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Convenio No. 169 de OIT, art. 7</li> <li>■ Programa de Acción de Durban, pars. 5, 8c y 124</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ley 70 de 1993, art. 40</li> </ul>

ACCIONES AFIRMATIVAS PARA ELIMINAR DIFERENCIAS	
<p><b>Acceso a la educación sin discriminación</b> Establecer programas y adoptar medidas para establecer el acceso sin discriminación alguna de las personas víctimas del racismo y la discriminación racial a la educación en todos los niveles y para establecer el acceso de manera gratuita a la educación primaria.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ PIDESC, art. 13</li> <li>■ Protocolo de San Salvador, art. 13</li> <li>■ Programa de Acción de Durban, par. 123c</li> <li>■ Comité DESC, Observación General No. 13</li> </ul>
<p><b>Posibilidad de acceso material y económico a la educación</b> Eliminar los obstáculos que dificultan el acceso tanto material como económico a la educación, sin discriminación alguna, de los miembros de las comunidades afrocolombianas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Programa de Acción de Durban, par. 123b</li> <li>■ Comité DESC, Observación General No. 13</li> </ul>
<p><b>Desarrollo de programas educativos</b> Desarrollar y aplicar programas de educación específicos que respondan realmente a las necesidades de los afrocolombianos, para lo cual debe existir participación activa de este grupo poblacional. Asegurar la formación y participación de afrocolombianos en la ejecución de programas de educación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ley 70 de 1993, arts. 34, 35, 38</li> <li>■ PIDESC, art. 131</li> <li>■ Convenio No. 169 de la OIT, art. 27</li> <li>■ Recomendación para Colombia del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, 2004</li> </ul>
<p><b>Priorización en los planes de desarrollo locales</b> Priorizar en los planes de desarrollo el mejoramiento del nivel de educación de los afrocolombianos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Convenio No. 169 de OIT, art. 7.2</li> </ul>
<p><b>Formular y ejecutar la política de etnoeducación</b> Formular y ejecutar una política de etnoeducación para los afrocolombianos, con su participación, fundamentada en la territorialidad, autonomía, lengua, concepción de vida de cada pueblo y su historia e identidad particulares.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ley 70 de 1993, art. 42</li> <li>■ Decreto 804 de 1995, arts. 3, 8, 14</li> <li>■ Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Capítulo 7: Estrategias específicas - Afrocolombianos</li> </ul>
<p><b>Garantía de acceso a la educación</b> Fortalecer el Fondo de Créditos Educativos para estudiantes de la población afrocolombiana que sean de bajos recursos y tengan buen desempeño académico. Ampliar la cobertura en los diferentes niveles educativos, tanto a nivel nacional como para las comunidades afrocolombianas en particular. Mejorar la calidad educativa en todos los centros e instituciones educativas del país, especialmente los que tienen mayor población afrocolombiana. Garantizar el cumplimiento de requerimientos básicos como infraestructura, dotación de mobiliario y material didáctico en diferentes modalidades, de acuerdo con el contexto y las características particulares de los afrocolombianos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ PIDESC, art. 13.2e</li> <li>■ Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Capítulo 7: Estrategias específicas – Afrocolombianos</li> <li>■ Plan Decenal de Educación 2006-2016. Capítulo 2</li> <li>■ Conpes 3310 de 2004</li> </ul>
<p><b>Inversiones en acceso, disponibilidad y calidad de la educación</b> Concertar nuevas inversiones en materia de educación tendientes a mejorar el acceso, la disponibilidad y la calidad de la educación, así como la implementación efectiva de la enseñanza primaria gratuita para todos los afrocolombianos. Asignar mayores recursos para garantizar la permanencia de los estudiantes afrocolombianos en la educación desde la primera infancia hasta el nivel superior.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Programa de Acción de Durban, pars. 5 y 8</li> <li>■ Comité DESC, Observación General No. 13</li> <li>■ Comisión de Derechos Humanos, 2004, <i>Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación</i></li> <li>■ Plan Decenal de Educación 2006-2016. Capítulo 2</li> </ul>

OBLIGACIÓN	FUENTES INTERNACIONALES	FUENTES NACIONALES
<p><b>Inversiones dirigidas al personal docente</b> Incrementar la inversión para dignificar y profesionalizar a los docentes y mejorar significativamente sus condiciones laborales y salariales, tanto a nivel nacional como de las comunidades afrodescendientes.</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Plan Decenal de Educación 2006-2016. Capítulo 2</li> </ul>
<p><b>Inversiones en ciencia y tecnología</b> Incrementar la inversión de la nación y los entes territoriales, incluidos los departamentos con mayor población afrocolombiana, en recursos físicos y administrativos sostenibles con el fin de garantizar calidad, cobertura y eficacia de los mismos para mejorar la infraestructura física, dotación tecnológica y modernización de los establecimientos educativos.</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Plan Decenal de Educación 2006-2016. Capítulo 2</li> </ul>
<p><b>Garantizar el desarrollo pleno de los afrocolombianos</b> Impartirles a los niños afrocolombianos el conocimiento suficiente para que puedan participar plenamente y en igualdad de condiciones en su comunidad local y nacional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ PIDESC, art. 13</li> <li>■ Protocolo de San Salvador, art. 13</li> <li>■ Convenio No. 169 de la OIT, art. 29</li> <li>■ Comité DESC, Observación General No. 13</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ley 70 de 1993, art. 36</li> <li>■ Ley 115 de 1994, art. 5</li> </ul>
<p><b>Enseñanza de la cultura afrocolombiana</b> Adoptar medidas para que en los programas de estudio nacionales se incluya la enseñanza cabal y exacta de la historia y contribución de los afrocolombianos. Incluir en los diferentes niveles educativos la Cátedra de Estudios Afrocolombianos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Programa de Acción de Durban, par. 10</li> <li>■ Recomendación para Colombia del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, 2004</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ley 70 de 1993 art. 39</li> <li>■ Decreto 1122 de 1998, art. 1</li> </ul>
<p><b>Separar la educación del conflicto armado</b> Adoptar medidas urgentes y prioritarias para atenuar y acabar con la precariedad económica de las comunidades más vulnerables al conflicto armado, para desvincular las escuelas del conflicto armado y protegerlas como “espacio de paz”.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Comisión de Derechos Humanos, 2004, <i>Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación</i></li> <li>■ Recomendación para Colombia del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, 2004</li> </ul>	
<b>ESTADÍSTICAS Y DIAGNÓSTICOS</b>		
<p><b>Producción de información sobre educación con inclusión de la variable étnico-racial</b> Elaborar y aplicar métodos estandarizados para conocer la cantidad de niños afrocolombianos en edad escolar, la asistencia escolar de la población afrocolombiana, su rendimiento académico, las tasas de permanencia y repitencia, así como los resultados comparados a nivel nacional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Programa de Acción de Durban, par. 123d</li> <li>■ Comisión de Derechos Humanos, 2004, <i>Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación</i></li> </ul>	
<b>ADECUACIÓN CULTURAL DE LA EDUCACIÓN</b>		
<p><b>Etnoeducación</b> A través de la Comisión Pedagógica Nacional, asesorar la elaboración, formulación y ejecución de las políticas de etnoeducación y la construcción de los currículos correspondientes que respondan a las necesidades de las comunidades.</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ley 70 de 1993, art. 42</li> <li>■ Decreto 2249 de 1995, art. 4</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Decreto 1122 de 1998, art. 5</li> <li>■ Plan Decenal de Educación 2006-2016. Capítulo 2</li> <li>■ Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Capítulo 7: Estrategias específicas - Afrocolombianos</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ley 115 de 1994, art. 110</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Decreto 804 de 1995, arts. 14, 16</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ley 70 de 1993, art. 37</li> </ul>
	<p><b>Formación y capacitación de los etnoeducadores</b> Formar docentes en etnoeducación, educación intercultural y multilingüe para la población afrocolombiana. Satisfacer las necesidades de actualización, especialización, investigación y perfeccionamiento de los educadores, con el fin de poder adelantar de manera efectiva el desarrollo de temas, problemas y actividades pedagógicas relacionadas con los afrocolombianos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ PIDES, art. 13.2e</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Convenio No. 169 de la OIT, art. 28</li> <li>■ Programa de Acción de Durban, par. 124</li> </ul>			
	<p><b>Formación y capacitación de los docentes en general</b> Crear las condiciones necesarias para facilitar a los educadores su mejoramiento profesional, con el fin de ofrecer un servicio educativo de calidad. Mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Convenio No. 169 de la OIT, art. 28</li> <li>■ Programa de Acción de Durban, par. 124</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ley 70 de 1993, art. 37</li> </ul>
	<p><b>Educación en la lengua de las comunidades y la lengua nacional</b> Adoptar medidas para que sea viable enseñarles a los niños afrocolombianos a leer y escribir en su propia lengua, cuando sea diferente del español. Garantizar que los afrocolombianos que tienen una lengua diferente del español, dominen la lengua nacional.</p>					
	<p><b>Darles a conocer a los afrocolombianos sus derechos en materia de educación</b> Adoptar medidas para darles a conocer a los afrocolombianos los derechos de que son titulares en materia de educación.</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Convenio No. 169 de la OIT, art. 31</li> </ul>			
	<b>GARANTÍA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LOS DIFERENTES NIVELES</b>					
	<p><b>Enseñanza primaria</b> Garantizar la enseñanza primaria obligatoria y asequible a todos los afrocolombianos gratuitamente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ PIDES, art. 13.2a</li> <li>■ Protocolo de San Salvador, art. 13.3a</li> <li>■ Comité DESC, Observaciones Generales Nos. 11 y 13</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ PIDES, art. 13.2a</li> <li>■ Protocolo de San Salvador, art. 13.3a</li> <li>■ Comité DESC, Observaciones Generales Nos. 11 y 13</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Plan Decenal de Educación 2006-2016. Capítulo 2</li> </ul>
	<p><b>Enseñanza secundaria técnica y profesional</b> Garantizar la enseñanza secundaria, técnica y profesional, asequible y generalizada para todos los afrocolombianos, con planes de estudio flexibles y sistemas de instrucción variados que se adapten a contextos sociales y culturales específicos de la población afrodescendiente. Adoptar medidas para garantizar de manera progresiva la gratuidad de la enseñanza secundaria, técnica y profesional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ PIDES, art. 13.2c</li> <li>■ Protocolo San Salvador, art. 13.3c</li> <li>■ Comité DESC, Observación General No. 13</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ PIDES, art. 13.2b</li> <li>■ Protocolo de San Salvador, art. 13.3b</li> <li>■ Comité DESC, Observación General No. 13</li> <li>■ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 26</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Capítulo 7: Estrategias específicas - Afrocolombianos</li> </ul>
	<p><b>Educación superior</b> Garantizar la enseñanza superior asequible para todos, incluidos los afrocolombianos. Adoptar medidas para garantizar de manera progresiva la gratuidad de este nivel educativo. Tomar medidas para que la educación superior incluya planes de estudio flexibles y sistemas de enseñanza a distancia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ PIDES, art. 13.2d</li> <li>■ Protocolo de San Salvador, art. 13.3d</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ PIDES, art. 13.2d</li> <li>■ Protocolo de San Salvador, art. 13.3d</li> </ul>			
	<p><b>Educación para quienes no han terminado la educación primaria</b> Fomentar o intensificar la educación básica para los afrocolombianos que no hayan terminado el ciclo de educación primaria.</p>					

son las dos obligaciones que la comunidad internacional ha definido como de aplicación inmediata en materia educativa. Estas obligaciones hacen parte de los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en el Convenio No. 169 de la OIT (arts. 7 y 23.3), el Programa de Acción de Durban (pars. 5, 8c y 124) y el PIDESC (art. 13). Se encuentran incluidas también en las Observaciones Generales 11 y 13 del CDESC (1991, 1999a), el Informe de la Relatora Especial para el Derecho a la Educación (ONU 2004a) y en la recomendación a Colombia del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las formas contemporáneas de racismo y discriminación racial (ONU 2004b).

La obligación general y de inmediato cumplimiento de garantizar el derecho a la educación sin discriminación tiene varios desarrollos específicos en lo que a la población afrodescendiente se refiere. En primer lugar, el Estado tiene la obligación tanto de prohibir como de eliminar la discriminación racial en la educación en todas sus formas y garantizar el derecho de toda persona afrodescendiente a la educación gratuita y obligatoria en su fase elemental y a continuar su formación en niveles más avanzados del sistema educativo (Programa de Acción de Durban, pars. 10 y 123a; CIEDR, art. 5e.v; PIDESC, arts. 2 y 13). En efecto, de acuerdo con lo dispuesto por la CIEDR (art. 5e.v), el Estado colombiano está obligado a adoptar medidas concretas para garantizar a los afrocolombianos la posibilidad de acceder a la educación en todos los niveles, en las mismas condiciones que el resto de la población (Convenio 169 de la OIT, art. 27; Declaración de Durban, 10, 123 a y b). Además, como se hizo explícito en la Observación General No. 13 del CDESC (1999a), de acuerdo con los objetivos del derecho a la educación y su importancia como medio para el desarrollo pleno de otros derechos, el Estado está en la obligación de impartir a las niñas y los niños afrocolombianos el conocimiento suficiente para que puedan participar plenamente en igualdad de condiciones en la comunidad local y nacional (PIDESC, art. 13; Protocolo de San Salvador, art. 13; Convenio No. 169 de la OIT, art. 29).

Los desarrollos específicos de la obligación general de no discriminar hacen referencia además a cada uno de los cuatro componentes del derecho a la educación. En materia de *disponibilidad*, la primera obligación del Estado colombiano es asegurar que existan cupos suficientes a disposición de la población en edad escolar, así como garantizar la instrucción primaria gratuita (ONU 2004a). Con el fin de erradicar la discriminación racial, el Estado colombiano está en la obligación de desarrollar y aplicar programas de educación para los afrocolombianos con su participación, con el fin de que éstos respondan a sus necesidades específicas.<sup>2</sup> Para ello, el Estado debe priorizar en los planes de desarrollo el mejoramiento del nivel de educación de los afrocolombianos<sup>3</sup> y fomentar o intensificar la educación fundamental para aquellos que no hayan terminado el ciclo de educación primaria.<sup>4</sup>

Ahora bien, el hecho de garantizar la disponibilidad de cupos, instituciones y programas no implica necesariamente que la población afrodescendiente acceda a ellos. Por ello, en materia de *accesibilidad* de la educación, es necesario que el Esta-

---

2 Convenio No. 169 de la OIT, art. 27; PIDESC, art. 13; ONU (2004b).

3 Convenio No. 169 de la OIT, art. 7.2.

4 PIDESC, arts. 2 y 13.2d combinados; Protocolo de San Salvador, arts. 3 y 13.3d combinados.

do remueva todas las barreras que impiden el acceso de la población afrocolombiana al sistema escolar, sean de índole económica o material. La garantía del acceso a las escuelas se relaciona especialmente con la prohibición de la discriminación, que, como fue señalado, es una obligación que debe cumplirse inmediata y plenamente, y no de manera progresiva (ONU 2004a). Además, el Estado colombiano debe garantizar la enseñanza primaria, secundaria, técnica y profesional, así como la enseñanza superior, asequible y generalizada para la población afrodescendiente. Para los niveles educativos diferentes de la educación básica, el Estado deberá adoptar medidas para garantizar de manera progresiva la gratuidad de los mismos.<sup>5</sup>

Con relación a la *adaptabilidad* de la educación, el Estado colombiano tiene el deber de garantizar que la educación se adapte a las necesidades de los educandos, de la sociedad y de la comunidad, y no a la inversa.<sup>6</sup> En desarrollo de esta obligación se deben implementar medidas concretas que garanticen la permanencia de las niñas y los niños afrocolombianos en el sistema educativo y la eliminación de toda forma de discriminación que amenace su adaptación.<sup>7</sup> Para cumplir con esta obligación, el Estado debe formular y ejecutar una política de etnoeducación para los afrocolombianos fundamentada en la territorialidad, autonomía, lengua, concepción de vida de cada pueblo y su historia e identidad particulares.<sup>8</sup> Para ello, el Estado está en la obligación de capacitar y asesorar a los representantes de las comunidades para que puedan participar de la formulación de estas políticas. Adicionalmente, el Estado colombiano está obligado a adoptar medidas para que sea viable enseñarles a las niñas y los niños afrocolombianos a leer y escribir en su propia lengua, así como para que las personas afrocolombianas puedan dominar la lengua nacional, cuando ésta no sea su lengua principal.<sup>9</sup>

Finalmente, impartir cualquier clase de conocimiento no es en sí mismo una garantía del cumplimiento del derecho a la educación. El Estado está obligado a impartir educación de calidad. Así, con relación a la *aceptabilidad* de la educación, el Estado colombiano tiene el deber de establecer unas normas mínimas que regulen la calidad de los programas de estudio y los métodos pedagógicos (ONU 2004a). Para cumplir con estos propósitos, el Estado debe adoptar medidas para darles a conocer a los afrocolombianos los derechos de que son titulares en materia de educación. Prioritariamente, el Estado está obligado a elaborar y aplicar métodos estandarizados de recolección de datos para controlar el rendimiento académico de los niños afrocolombianos en particular, y a incluir la variable étnico-racial en los instrumentos que permiten medir la calidad de la educación a nivel nacional y regional.<sup>10</sup>

Para poder cumplir con todas las obligaciones a que se ha comprometido el Estado colombiano, es necesario que exista información suficientemente confiable y acertada de la realidad de las comunidades afrocolombianas en el goce del derecho

---

5 PIDESC, arts. 2 y 13.2b y c; Protocolo de San Salvador, arts. 3 y 13.3b y c; CDESC, Observación General No. 13 de 1999, Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 26.

6 ONU (2004a).

7 Programa Acción de Durban, pars. 5 y 8; CDESC, Observación General No. 13 de 1999; ONU (2004a); Pérez (2004: 38).

8 Ley 70 de 1993, art. 42.

9 Convenio No. 169 de la OIT, art. 28; Programa de Acción de Durban, par. 124.

10 Programa de Acción de Durban, par. 123d; ONU (2004a).

a la educación, de tal forma que se puedan elaborar diagnósticos que permitan una correcta elaboración de políticas y programas dirigidos a mejorar la disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y calidad de la educación que reciben estas comunidades.<sup>11</sup> El Estado colombiano debe además adoptar medidas para que en los programas de estudio se incluya la enseñanza cabal y exacta de la historia y contribución de los afrocolombianos a la formación de la cultura nacional. Esta obligación no sólo se cumple impartiendo etnoeducación a la población afrodescendiente. Es necesario también incluir en los diferentes niveles educativos la Cátedra de Estudios Afrocolombianos dirigida a toda la comunidad educativa, con inclusión de la población afrodescendiente y mestiza.<sup>12</sup>

La comunidad afrocolombiana es titular del derecho a la educación en sus cuatro componentes, en todos los niveles. A continuación veremos cómo en Colombia la realidad dista de este compromiso normativo. El análisis que sigue de las actuaciones del Estado con relación a cada una de las cuatro dimensiones del derecho a la educación revela cómo la población afrocolombiana continúa en una situación de desventaja en cuanto a su goce del derecho a la educación y cómo las acciones del Estado colombiano para remediar esta carencia han sido hasta ahora insuficientes.

### **Obligaciones relacionadas con la disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad de la educación**

Todas las obligaciones del Estado colombiano en materia de educación y discriminación racial descritas en la sección anterior, que se derivan del principio general de no discriminar en materia educativa, deben ser entendidas dentro del marco de los cuatro elementos básicos de la educación: disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad. Para la plena satisfacción del derecho a la educación, es necesario que sus cuatro componentes esenciales estén garantizados sin discriminación. A continuación examinaremos la situación en que se encuentra la población afrocolombiana en cada uno de ellos, y las actuaciones que el Estado colombiano ha emprendido con el objetivo de garantizarlos, repasando en cada ocasión los compromisos adquiridos en materia de educación y discriminación racial.

Para los afrocolombianos, la educación no está disponible

La garantía del derecho a la educación exige que el Estado colombiano asegure la existencia de escuelas y unidades educativas suficientes a disposición de todos, y en especial de la población vulnerable que actualmente no dispone de ellos, como la población afrocolombiana. La existencia de instituciones y programas educativos suficientes y disponibles debe estar acompañada de los diferentes factores determinantes para la educación, que dependerán del contexto específico. Así lo ha expresado el CDESC en la Observación General No. 13, que insiste en la necesidad de incluir la infraestructura adecuada, los sistemas sanitarios diferentes para hombres y mujeres, el personal docente calificado, y diferentes materiales de estudio como bibliotecas y tecnologías de información (CDESC 1999a). El cumplimiento de las obligaciones

---

11 Idem.

12 Programa de Acción de Durban, par. 10; ONU (2004b).

de disponibilidad y garantía de la igualdad requieren la realización de una inversión pública en educación, especialmente enfocada a cerrar las brechas que existen a este respecto entre mestizos y afrocolombianos.<sup>13</sup> La inversión debe contemplar además todos los factores que hacen viable la educación, como la disponibilidad de una planta de docentes mínima para atender las necesidades de los estudiantes; las escuelas suficientes en el ámbito nacional para los niveles de enseñanza básica, y de manera progresiva para los demás niveles educativos, así como la implementación de la enseñanza primaria gratuita para la población afrocolombiana.

En Colombia, las autoridades educativas miden la disponibilidad de la educación a partir de la tasa de cobertura educativa.<sup>14</sup> Esta tasa permite obtener información sobre la capacidad total del sistema para responder a la demanda en educación a nivel nacional. A partir del año 2004, el Ministerio de Educación cuenta con información sobre educación diferenciada por raza.<sup>15</sup> Sin embargo, no es posible usar esta referencia porque el Ministerio no dispone de la información sobre el universo de la población afrocolombiana para hacer la relación. Es posible obtener este universo con información del censo de 2005, pero la manera de recolección de los datos y de identificación de personas afrocolombianas varía de una entidad a otra, haciendo imposible la comparación de los datos.<sup>16</sup> Por esa razón no es dable establecer la tasa de cobertura bruta diferenciada por raza para el caso específico de los afrocolombianos.

El DANE y el Ministerio de Educación han hecho un esfuerzo notable por incluir la variable étnico-racial en los indicadores del derecho a la educación, lo que representa un avance importante en la erradicación de la discriminación racial en este ámbito. No obstante, las conclusiones a las que se puede llegar a partir de la información producida y proporcionada al ODR son limitadas, dadas las carencias que se señalan en el párrafo anterior. Así, la obligación de aplicar métodos estandarizados para establecer la situación de la población afrocolombiana en su goce del derecho a la educación<sup>17</sup> no se ha satisfecho a cabalidad, porque los esfuerzos no han sido suficientemente exhaustivos y el resultado es que, de hecho, todavía no es posible obtener el dato sobre la cobertura bruta en educación para la población afrocolombiana.

Sin embargo, los datos sobre cobertura a nivel nacional sí se encuentran disponibles. Las cifras oficiales indican que, para 2006, sin incluir metodologías semipre-

---

13 PIDESC, art. 13; Protocolo de San Salvador, art. 13.3; Convenio No. 169 de la OIT, art. 27; Programa de Acción de Durban, pars. 5 y 8; Observación General No. 13 del CDESC.

14 Según el Ministerio de Educación Nacional, "La tasa de cobertura bruta es un indicador que da cuenta de la capacidad instalada disponible para atender a la población en edad escolar y corresponde a la relación porcentual entre los alumnos matriculados en educación básica y media (transición a 11º), independientemente de la edad que estos tengan, y la población entre 5 y 16 años de edad" (Ministerio de Educación Nacional 2006).

15 Respuesta del 7 de diciembre de 2007 del Ministerio de Educación Nacional – Oficina Asesora de Planeación y Finanzas al derecho de petición enviado por el ODR.

16 La utilización de los datos del MEN sobre la cobertura bruta diferenciada para los afrocolombianos será tratada en mayor detalle en la siguiente sección sobre acceso a la educación.

17 Programa de Acción de Durban, par. 123d. Este compromiso hace parte además de las recomendaciones de la Relatora Especial sobre el Derecho a la Educación de las Naciones Unidas incluidas en su Informe (Comisión de Derechos Humanos 2003).

senciales, las tasas de cobertura en transición, básica primaria, secundaria y media fueron de 94%, 115%, 84% y 59%, respectivamente, para el total de la población nacional. Según el Ministerio de Educación Nacional, estos datos indican que entre 2002 y 2006 se habría aumentado la cobertura bruta en educación básica y media de 88% a 94%.<sup>18</sup>

Estos datos sugieren que ningún afrocolombiano en edad de escolarización básica debería estar por fuera del sistema educativo, pues el Estado contaría no sólo con suficiente disponibilidad de cupos, sino además con una capacidad adicional de 15%. Estos porcentajes, si bien muestran valores totales sobre la oferta educativa, no reflejan la disponibilidad de la educación en los contextos particulares. Es decir, no expresan el hecho de que existan lugares en el país en los que hay una sobreoferta educativa, al tiempo que existen otros en los que la demanda de cupos en las instituciones educativas sobrepasa la capacidad instalada de respuesta del Estado. La falta de estos datos, además de la no inclusión de la variable étnico-racial en la recolección de información, dificulta la posibilidad de captar del todo la realidad en materia de disponibilidad de la educación para responder a esta situación de la manera más eficiente.

Los porcentajes anteriores sobre cobertura parecen indicar que hay una sobreoferta general de educación en el país. Para la población afrocolombiana esta conclusión está muy lejos de ser cierta. La obligación de disponibilidad no se limita exclusivamente a la existencia de cupos e instituciones educativas suficientes, supone también una infraestructura adecuada, acceso a tecnologías de información y una planta de docentes suficiente para atender a las necesidades educativas de la población. Sin estas características, a pesar de que haya cupos disponibles y suficientes, el sistema educativo no logra atender de manera integral las necesidades básicas de la enseñanza para que ésta se realice en un contexto respetuoso de los derechos de los educandos.

El aumento de cobertura a nivel nacional es un logro importante del Estado colombiano. Sin embargo, también es necesario señalar debilidades existentes en la forma de medir la disponibilidad, en la medida en que lleva a una falta de conocimiento sobre otras condiciones relacionadas con la disponibilidad, diferentes de la cantidad de cupos. Esta falta de información tiene como consecuencia directa que haya sectores vulnerables de la población, como los afrocolombianos en edad escolar, a los que les sigue faltando las condiciones mínimas para ejercer plenamente su derecho a la educación, como ha sido posible evidenciar en las visitas de campo hechas por el ODR. En ese sentido, el ODR ha verificado que la infraestructura escolar del litoral pacífico es tan precaria que no sólo impide que la educación se desarrolle en las mínimas condiciones requeridas, sino que se constituye como un factor de riesgo para la salud y la vida de las niñas y los niños afrocolombianos.

*la infraestructura escolar del litoral pacífico es tan precaria que no sólo impide que la educación se desarrolle en las mínimas condiciones requeridas, sino que se constituye como un factor de riesgo para la salud y la vida de las niñas y los niños afrocolombianos.*

---

18 Hay que aclarar que en 2005 el Ministerio de Educación cambió la metodología con la que medía la cobertura bruta. Así, si se utilizara la metodología anterior, la cobertura bruta consolidada para 2006 sería de 90% y no de 94% (Ministerio de Educación Nacional 2006).

En cuanto a la disponibilidad de instituciones educativas, el Ministerio de Educación, en respuesta a uno de los derechos de petición enviados por el ODR,<sup>19</sup> presentó la cantidad de instituciones educativas disponibles en cada departamento. De esta información es posible concluir que en buena parte de los municipios poblados mayoritariamente por afrocolombianos, un alto número de instituciones educativas son oficiales, a diferencia de ciudades como Bogotá, en donde la mayoría de instituciones educativas son no oficiales. Como se verá en la sección de calidad de la educación, los peores resultados en los exámenes del Icfes corresponden a las instituciones oficiales ubicadas en los municipios con mayor población afrodescendiente. Esto significa que esta población tendrá resultados pobres, ya que la educación disponible para ellos es principalmente la oficial, que no ha obtenido buenos resultados en las pruebas nacionales en los municipios donde habitan.

En las zonas con un alto porcentaje de población afrocolombiana, la inversión en infraestructura escolar generalmente es mínima. Esto ocurre debido a que, de acuerdo con el sistema de presupuesto, los mayores inversores públicos en la materia deben ser los municipios.<sup>20</sup> Sin embargo, como fue señalado en el capítulo 2 de este informe sobre las cifras de la discriminación, los municipios mayoritariamente habitados por personas afrodescendientes se caracterizan por ser los más pobres del país y, por lo tanto, la inversión que pueden realizar en infraestructura escolar no es significativa.

Si se toman los indicadores presupuestales en el Chocó, el departamento con mayor proporción de afros del país, se puede evidenciar mejor esta situación. De acuerdo con datos del Proyecto Educación Compromiso de Todos, entre 2002 y 2006 el gasto en educación por alumno en el Chocó disminuyó en un 10%. Igual retroceso se presentó con los recursos de calidad en términos de la asignación por alumno, los cuales disminuyeron en un 1% durante el mismo período (Proyecto Educación Compromiso de Todos 2008). Esta reducción en los recursos destinados para la educación configura una medida regresiva que lesiona el derecho a la educación de la población afrocolombiana que habita dicho departamento.

Ante la falta de recursos públicos que garanticen una infraestructura adecuada, una planta de docentes completa, disponibilidad de materiales educativos adecuados y acceso a tecnología que permita cerrar la brecha tecnológica, las familias afrocolombianas se han visto abocadas a asumir una responsabilidad que prioritariamente le corresponde al Estado.

La situación que vive la comunidad de Villa España es común en muchos asentamientos afrocolombianos tanto en la Región Pacífica como en la Región Atlántica (*ver recuadro*). En otra visita de campo, el ODR pudo constatar las condiciones de múltiples establecimientos educativos con grandes deficiencias estructurales en los cuales se imparten las clases a niñas y niños afrodescendientes en el departamento

---

19 Respuesta del 7 de diciembre de 2007 del Ministerio de Educación Nacional – Oficina Asesora de Planeación y Finanzas al derecho de petición enviado por el ODR.

20 En su visita a Colombia de 2003, la Relatora Especial de Naciones Unidas señaló que el gasto público destinado a la educación era insuficiente y que se había reducido en los últimos años. Con esta disminución de recursos se ha obligado a las familias a cubrir en forma desproporcionada los gastos relativos al costo educativo, incumpliendo la obligación de gratuidad de la educación básica (ONU 2004).

### ***Aquí, el que quiera estudiar debe construir su escuela\****

Villa España es un asentamiento en el que habitan personas desplazadas por la violencia en la ciudad de Quibdó, Chocó. El barrio se formó en 2001 para albergar temporalmente a familias desplazadas. Como refugio temporal, la Cruz Roja Española y la Cruz Roja Colombiana construyeron improvisadas instalaciones que se esperaba sirvieran por un término máximo de seis meses. Hoy día, las familias desplazadas de Villa España llevan siete años habitando en estas precarias instalaciones.

Al ser un asentamiento improvisado y temporal no se planeó la construcción de una institución educativa, pese a que en el área no había una escuela cercana a la que pudieran asistir las niñas y los niños desplazados. Con el paso del tiempo fue evidente que en el corto plazo el Estado no iba a construir una escuela, y la comunidad decidió organizarse para construir una. Pese a su insistencia, los líderes de la comunidad no consiguieron apoyo del Estado para ello.

La Organización Mundial de Migraciones donó los materiales para que la propia comunidad construyera el local. Una vez terminada la construcción, la comunidad llevó sillas y otros implementos para que las niñas y los niños pudieran recibir las clases. Sin embargo, había otro problema aún más grave: no tenían maestros. Para llenar este vacío, mujeres de la comunidad impartieron la enseñanza durante cuatro años hasta que finalmente el municipio nombró a los docentes.

Aparte del envío de maestros, las niñas y los niños del barrio no han recibido ningún otro apoyo institucional que les permita educarse en condiciones dignas. La infraestructura del local está en pésimas condiciones y no es suficiente para albergar a toda la población en edad escolar de la zona. Las niñas y los niños no cuentan con asientos suficientes para recibir instrucción, motivo por el cual muchos de ellos deben recibir las clases sentados en el piso de tierra. Otros niños tienen que llevar sus propias sillas y a veces sus mesas para poder sentarse y escribir.

Como lo apreció el ODR en su visita al barrio, la situación más preocupante es el riesgo que representan las instalaciones sanitarias para la salud de las niñas y los niños. Los baños se reducen a unas letrinas que están rotas y se están pudriendo. Las fuentes de agua de la institución se reducen a un pozo de agua que no es potable (pues recoge aguas lluvias) y que además es agua estancada, abierta a distintos vectores de contaminación. Como si esto fuera poco, el pozo no está debidamente sellado y representa un peligro para las niñas y los niños que corren y juegan a su alrededor. Finalmente, en este caso se hace evidente que los problemas de disponibilidad de la educación de esta población van mucho más allá de la existencia de cupos y demuestran la gran cantidad de factores que influyen en la verdadera disponibilidad de la educación, y que actualmente no son reflejados en los sistemas de medición utilizados por el Estado.

\* Este caso es una reconstrucción hecha a partir de varias entrevistas del ODR con habitantes del barrio Villa España en Quibdó, julio de 2008.

de Nariño. Entre éstos se encuentra la unidad educativa ubicada en el municipio de Tumaco, río Mira, en la vereda Bocas de Guabal. Allí, las estructuras educativas tampoco cumplen los requisitos de salubridad mínimos, toda vez que los estudiantes no cuentan con servicio de sanitario, ni agua potable. En unas rústicas instalaciones de 36 metros cuadrados reciben clase cuatro grados de primaria (1º, 2º, 3º y 4º).<sup>21</sup>

Ahora bien, la obligación de disponibilidad también requiere que el Estado garantice una planta docente suficiente, a la que se respete todos sus derechos profesionales, laborales y sindicales.<sup>22</sup> Para el cumplimiento de esta obligación también es necesaria una base de datos sobre los docentes en Colombia que incluya la variable

*La instrucción puede llevarse a cabo sin escuela, sin agua, sin pupitres, sin libros, sin tableros, sin papel y sin lápices, pero la maestra o el maestro son absolutamente indispensables. “Si no hay profesor, no hay instrucción” (ONU 2004).*

étnica. Al respecto, el Ministerio de Educación dijo que no era posible obtener la proporción de los docentes afrocolombianos en relación con la planta docente nacional porque no utilizan la variable étnico-racial para recopilar esta información.<sup>23</sup>

No obstante esta obligación, la situación de irrespeto de los derechos de los docentes ha sido una constante en Colombia. Ejemplo de ello son los habituales retrasos en el pago de sus salarios y prestaciones sociales. En muchas zonas del país, como en el departamento del Chocó, las comunidades se han acostumbrado a que los años escolares se inicien meses después del calendario escolar por la negativa de los docentes a dictar las clases hasta recibir parte de sus salarios atrasados (Comisión Colombiana de Juristas 2004). Éste y otros atropellos contra los derechos del cuerpo docente hacen que la profesión sea poco atractiva y respetada, lo cual incide de manera directa en el disfrute del derecho a la educación de la población afrocolombiana, porque no es posible garantizar este derecho sin la disponibilidad de los docentes.

Asimismo, ha habido problemas en la contratación de maestros para las poblaciones afrocolombianas, como lo adujeron los docentes entrevistados por el ODR. Los entrevistados manifestaron que en 2006 se realizó un concurso para etnoeducadores,<sup>24</sup> pero las personas que lo pasaron en departamentos como Cór-

---

21 ODR, visita *in situ*, realizada el 12 de abril de 2008.

22 PIDESE, art. 13.2e; Plan Decenal de Educación 2006-2016, capítulo 2.

23 Respuesta del 17 de diciembre de 2007 de la Dirección de Descentralización del Ministerio de Educación al derecho de petición enviado por el ODR.

24 Los etnoeducadores son maestros especialmente formados para la enseñanza que incluya la perspectiva sociocultural de los distintos grupos étnicos que habitan el país. Este tipo de enseñanza y la formación y contratación de maestros etnoeducadores está contemplada en la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994). De acuerdo con la Ley, “El Estado promoverá y fomentará la formación de educadores en el dominio de las culturas y lenguas de los grupos étnicos, así como programas sociales de difusión de las mismas” (arts. 55 y 58). Así, la educación que se imparte a los grupos étnicos debe contar con la presencia de etnoeducadores especialmente formados para este tipo de enseñanza. Para la población afrocolombiana en específico, el Decreto 2249 de 1995 reglamentó la Ley General de Educación que establece las comisiones pedagógicas nacional y departamentales, cuyas funciones son “asesorar la formulación y ejecución de políticas de etnoeducación y la construcción de los currículos correspondientes para la prestación del servicio educativo, acorde a las necesidades, intereses o expectativas de las comunidades negras”. La presencia de este tipo de maestros en las instituciones educativas a las que asisten los educandos de la población afrocolombiana hace parte de la obligación de disponibilidad de la educación frente

doba no habían sido nombradas. Iguales dificultades se denunciaron de la ciudad de Cartagena.<sup>25</sup>

Respecto de los concursos realizados, el Ministerio de Educación Nacional adujo, en respuesta a un derecho de petición, que en el año 2006 se había realizado un concurso de docentes afrocolombianos para proveer 6.121 vacantes. A dicho concurso se inscribieron 17.248 aspirantes, de los cuales 12.653 aprobaron el examen de aptitud, cifra que corresponde a más del doble de las vacantes. Según el Ministerio, a diciembre de 2007 se habían reportado 1.258 nombramientos distribuidos entre 11 departamentos,<sup>26</sup> lo cual corresponde solamente a una sexta parte de los docentes que aprobaron las pruebas de aptitud en el concurso.

Los maestros entrevistados informaron al ODR que en muchos casos no se nombra al etnoeducador, bajo el argumento de que no hay plazas disponibles, pero luego constatan que sí existen y que, a pesar de ello, se les nombra en provisionalidad.<sup>27</sup> Esto implica que el etnoeducador está en el cargo sólo hasta que se haga un nuevo concurso para determinar quién se queda definitivamente con la plaza, pero nunca se le nombra en propiedad. Los educadores consultados relataron que el próximo concurso de profesores en general (no de etnoeducadores), será el límite para que estas personas que están en provisionalidad sigan ejerciendo su función. De esa forma, aducen los maestros, se ha evadido el nombramiento de los etnoeducadores que obtuvieron los resultados esperados en el concurso de 2006.<sup>28</sup> Ante esto, el Ministerio de Educación afirma que no puede hacer seguimiento y control porque debe respetar la autonomía territorial.<sup>29</sup> El resultado de esta situación es que el nombramiento de los etnoeducadores se ve innecesariamente entorpecido y esto tiene como consecuencia una menor disponibilidad de personal docente que proporcione educación a la población afrocolombiana.

Esta situación, además de constituir una violación del derecho al trabajo de estos docentes, es un incumplimiento de la obligación del Estado colombiano de poner a disposición de los educandos afrocolombianos los maestros adecuados y necesarios para la satisfacción de su derecho a la educación. Así, el número de etnoeducadores en Colombia es mínimo con relación a la proporción de la población afro dentro de la población total del país.

El ODR preguntó al Ministerio de Educación por el número de docentes afrocolombianos de planta en los niveles de educación básica, media y superior. El Ministerio respondió que no es posible determinar la proporción de los docentes

*La proporción de profesores afrocolombianos dentro del total de profesores es ampliamente inferior a la proporción de la población afrocolombiana en el total de la población*

---

a la población negra de Colombia. En la sección sobre la adaptabilidad de la educación, se incluye el tema de la etnoeducación con más detalle.

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

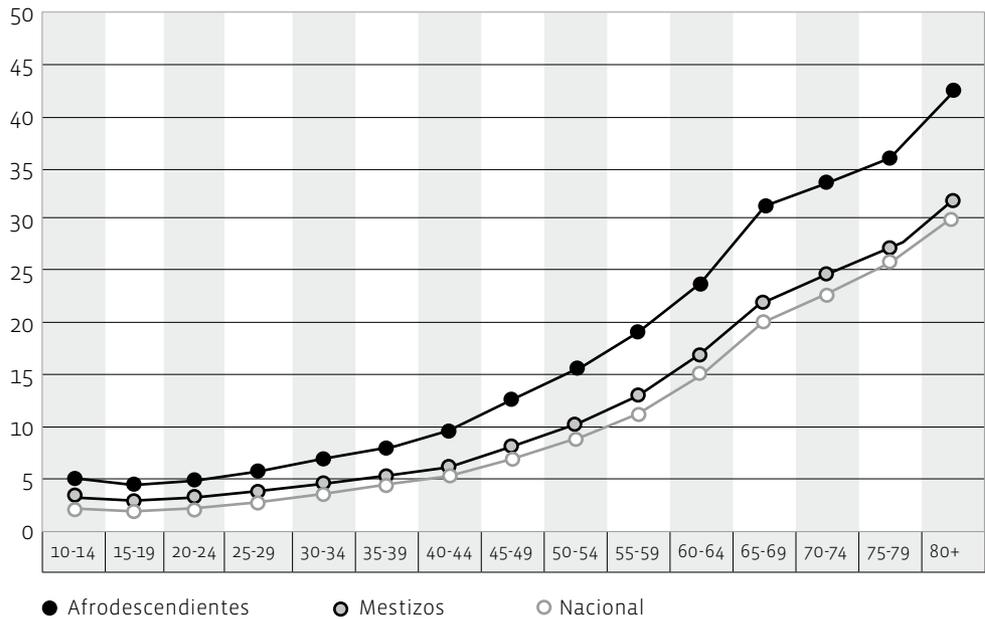
26 Respuesta del 17 de diciembre de 2007 de la Dirección de Descentralización del Ministerio de Educación al derecho de petición enviado por el ODR.

27 Ídem.

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

29 Respuesta del 17 de diciembre de 2007 de la Dirección de descentralización del Ministerio de Educación al derecho de petición enviado por el ODR.

**GRÁFICO 1. TASA DE ANALFABETISMO POR GRUPOS QUINQUENALES**



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

puesto que no utiliza el criterio diferenciado por raza.<sup>30</sup> Sin embargo, para el caso de los niveles de educación básica y media, el Ministerio señaló que a diciembre de 2007 se encontraban vinculados 280.894 docentes, de los cuales 8.466 eran afrocolombianos. De estos últimos, 4.750 se encontraban en el departamento del Chocó. Es decir, en todo el país sólo se cuenta con un 3% de docentes afrocolombianos y más de un 50% de esta cifra está en el departamento del Chocó. La proporción de profesores afrocolombianos dentro del total de profesores es ampliamente inferior a la proporción de la población afrocolombiana en el total de la población, que es, de acuerdo con el censo de 2005, del 11% (DANE 2005).

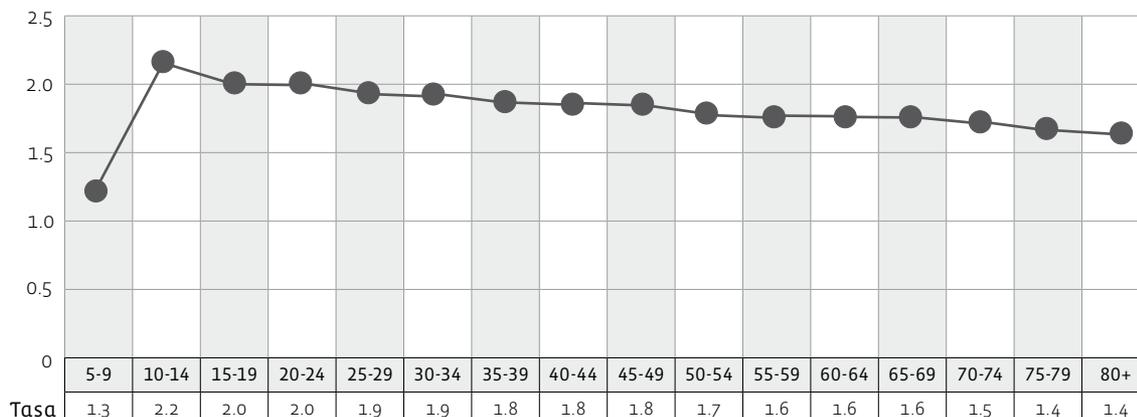
Como parte de la obligación de disponibilidad, el Estado se ha comprometido a fomentar o intensificar la educación fundamental para quienes no hayan terminado el ciclo de educación primaria.<sup>31</sup> En virtud de ello, el Estado debe adoptar medidas prioritarias para eliminar el analfabetismo en la población afrocolombiana. Sin embargo, el Estado no ha cumplido su compromiso, lo cual se hace evidente, por ejemplo, en las altas tasas de analfabetismo. En efecto, la tasa de analfabetismo es una muestra evidente del racismo en Colombia. En todos los rangos, el porcentaje de personas que no saben leer y escribir es mayor para los afrodescendientes que para la población mestiza.

En los *gráficos 1 y 2* se aprecia cómo en todos los grupos de edades, el analfabetismo de la población negra es mayor que el de la población mestiza. Las mayores brechas se presentan entre los 10 y los 24 años, donde las tasas del analfabetismo afrodescendiente son más del doble que las de la población mestiza. Desde los 25

<sup>30</sup> Respuesta del 17 de diciembre de 2007 del Ministerio de Educación Nacional al derecho de petición enviado por el ODR.

<sup>31</sup> PIDESC, art. 13.2d, Protocolo de San Salvador, art. 13.3d

**GRÁFICO 2. PROPORCIÓN DE ANALFABETISMO ENTRE AFRODESCENDIENTES Y MESTIZOS POR GRUPOS QUINQUENALES**



● Afrodescendientes

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

años, las relaciones, aunque decrecientes, rondan entre 1,9 veces y 1,4 veces la tasa de los mestizos. Es claro, entonces, que en términos de saber leer y escribir, la población afrodescendiente del país presenta un gran rezago frente a la población mestiza.

A nivel regional, los dos departamentos que presentan mayores índices de analfabetismo son Nariño y Chocó, donde la tasa de analfabetismo en afrodescendientes es 2,4 veces la de los mestizos.

Este rezago de los afrocolombianos frente a los mestizos en cuanto al alfabetismo es un síntoma patente de la deficiencia en la disponibilidad de la educación para la gente negra en Colombia, y una de sus consecuencias más desafortunadas. La discriminación hacia la población afrocolombiana es, en materia de disponibilidad de la educación y de los factores determinantes para el pleno goce de este derecho, una realidad preocupante. En este sentido, el nivel de cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el Estado colombiano en virtud de los instrumentos internacionales relacionados con la disponibilidad de la educación y la discriminación racial es bajo. La población afrocolombiana no tiene satisfecho su derecho a una educación disponible. El ODR no encontró políticas públicas o prácticas que busquen remediar esta situación de la población afrocolombiana específicamente, por medio de acciones que vayan más allá del aumento cuantitativo de los cupos disponibles para la población en general.

Lo que agrava esta situación es que, aun cuando la educación está disponible (aunque sea de manera parcial o insatisfactoria) para la población afrocolombiana, ésta no siempre tiene garantizada la accesibilidad al sistema educativo. La población negra no accede a la educación en las mismas condiciones que la población mestiza en Colombia, como se verá en la sección siguiente.

#### El acceso a la educación de la población afrocolombiana

La *accesibilidad* a la educación hace referencia al derecho individual de acceso a la educación en igualdad de oportunidades, sin discriminación alguna. La Observa-

ción General No. 13 del CDESC se refiere a los grupos vulnerables de hecho y de derecho, afirmando que para ellos la educación debe ser accesible sin discriminación con base en los criterios prohibidos (CDESC 2004a). A este respecto, la Observación incluye además la necesidad de que estos grupos tengan la posibilidad real de acceso a la educación en términos materiales y económicos. El acceso material atiende a consideraciones de localización geográfica como la cercanía de la institución y los medios disponibles para llegar a ella, y también a medios tecnológicos que permitan acceder a la educación no presencial. El acceso económico busca que la educación esté realmente al alcance de todos, y la exigencia varía dependiendo del nivel educativo de que se trate. Mientras que la educación posobligatoria (enseñanza secundaria y superior) puede implicar el pago de matrícula y otros costos, los tratados internacionales obligan al Estado a asegurar el acceso gratuito a la educación primaria de manera universal, es decir, a todas las niñas y los niños afrocolombianos en edad escolar.<sup>32</sup>

El Estado colombiano ha adquirido varias obligaciones relacionadas con la accesibilidad de la población afrocolombiana al sistema educativo. En primer lugar, tiene el compromiso de desarrollar programas y adoptar medidas para establecer el acceso sin discriminación alguna de las personas víctimas del racismo y la discriminación racial a la educación en todos los niveles, y de manera gratuita a la educación primaria.<sup>33</sup> Para garantizar el acceso a la educación de la población negra, el Estado colombiano debe tomar medidas como el fomento de créditos educativos para estudiantes que sean de bajos recursos y buen desempeño académico. Debe además realizar inversiones en educación cuyo objetivo sea mejorar el acceso y la permanencia de los afrocolombianos en el sistema educativo.<sup>34</sup>

Estos compromisos adquiridos por el Estado en materia de accesibilidad a la educación de la población afrocolombiana siguen estando insatisfechos en la actualidad. No obstante, el ODR pudo constatar la existencia de buenas prácticas respecto de la información disponible sobre el acceso a la educación, que deben ser resaltadas y han sido implementadas por el Ministerio de Educación y el DANE.<sup>35</sup>

*Entre los afrodescendientes, la tasa de analfabetismo es cerca del doble de la existente entre los mestizos.*

Ambas entidades proporcionaron al ODR información sobre la asistencia a las instituciones educativas, diferenciada de acuerdo con el criterio étnico-racial. Este avance, aunque limitado a la recolección de información, es un paso

importante en el camino hacia la eliminación de la discriminación racial en el acceso a la educación, en la medida en que permite observar las carencias que enfrenta la población afrocolombiana en lo atinente al acceso a la educación.

---

32 PIDESC, art. 13. 2a; Protocolo de San Salvador, art. 13. 3A; Comité DESC, Observaciones Generales Nos. 11 y 13.

33 Programa de Acción de Durban, par. 123c; Protocolo de San Salvador, art. 13; PIDESC, art. 13; Comité DESC, Observación General No. 13.

34 Programa de Acción de Durban, pars. 5 y 8; Comité DESC, Observación General No. 13; ONU (2004).

35 Respuestas del 7 de diciembre de 2007 y del 2 de octubre de 2008 del Ministerio de Educación a los derechos de petición enviados por el ODR; ver también DANE, Censo General 2005.

La existencia de esta información diferenciada es un logro importante del Estado colombiano y constituye una excepción dentro de los diversos sistemas de recolección de información que actualmente funcionan en el país con respecto a la educación y a otros temas como la salud y la vivienda.<sup>36</sup> Sin embargo, es necesario resaltar que este primer paso todavía no es suficiente para hacer una caracterización fidedigna de la situación del acceso a la educación de la población afrocolombiana. Por un lado, como veremos más adelante, la información es importante pero no suficiente: es necesaria la implementación de políticas públicas, medidas y programas que estén efectivamente encaminados a mejorar la situación del acceso a la educación de la población afrocolombiana. Por otro lado, es preciso que la información recolectada sea fidedigna y que sirva efectivamente para hacer una caracterización de la población afrocolombiana en cuanto a su acceso a la educación.

Al respecto, el ODR ha encontrado algunas dificultades.

Al momento de utilizar los datos producidos por el Ministerio de Educación sobre la población que está matriculada en alguna institución educativa a nivel nacional o departamental, se encontró que la información no resulta ser muy útil a la hora de caracterizar la situación de los grupos étnicos y en particular de los afrocolombianos. La población afrocolombiana está subrepresentada en la mayoría de los departamentos. Esta información recopilada por el Ministerio, que da cuenta del total de personas matriculadas a nivel nacional, departamental y municipal, toma como criterio el autorreconocimiento de los grupos étnicos para determinar la cantidad de personas pertenecientes a los mismos que está incluida dentro del sistema educativo. No hay claridad, sin embargo, respecto de la manera en que estos datos fueron recogidos, sobre si la pregunta acerca de la pertenencia étnica es una constante en todas las instituciones educativas, ni sobre quién es la persona abocada a responderla –los familiares de los estudiantes, los estudiantes mismos, o el funcionario que recoge la información.<sup>37</sup>

Esta dificultad respecto de la definición de la pertenencia étnico-racial de los alumnos matriculados hace imposible un análisis riguroso de la situación de acceso de los estudiantes afrocolombianos a la educación. Esto se suma a que el Ministerio no proporcionó información sobre el total de la población a partir de la cual se mide el número de matriculados. La medida incluye sólo la cantidad de personas matriculadas, pero no el universo al que éstas pertenecen. Así, por ejemplo, sabemos cuántas personas se autorreconocieron como afrodescendientes, pero no de cuántos afrodescendientes en total.<sup>38</sup> Esto hace que sea imposible determinar el porcentaje de personas matriculadas, para así comparar en términos porcentuales el acceso a la educación de los distintos grupos poblacionales. Las conclusiones que se pueden obtener tienen un grado tan alto de incertidumbre que los datos no funcionan como una fuente fidedigna de información.

*En el Chocó, el 20% de las personas en edad de escolarización básica no asisten a una institución educativa.*

---

36 Al respecto, ver capítulos No. 4 y 5 de este informe.

37 Respuestas del 7 de diciembre de 2007 y del 2 de octubre de 2008 del Ministerio de Educación a los derechos de petición enviados por el ODR.

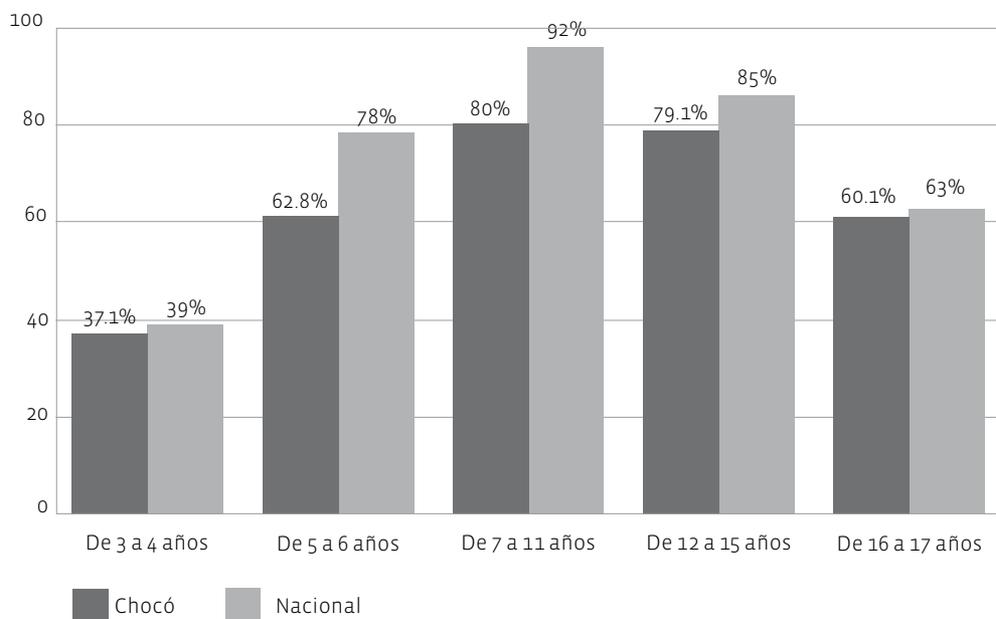
38 Ídem.

Ante esta situación, el ODR acudió a los datos proporcionados por el DANE, cuya fuente de información es el censo de 2005. En este caso fue imposible comparar la información producida por ambas entidades, en la medida en que el criterio para la definición de la pertenencia étnica es incierto en el caso del Ministerio. La información producida por el DANE resultó ser más útil en tanto permitió medir el porcentaje de afrocolombianos y de mestizos que asisten a alguna institución educativa (DANE 2005). En este sentido, los datos del DANE tienen mayor utilidad para hacer un diagnóstico del acceso a la educación de la población afrocolombiana frente a la situación de otros grupos poblacionales como los mestizos.

La diferencia entre las dos poblaciones se hace evidente al comparar los datos de las personas que asisten a instituciones escolares en las zonas geográficas con mayor presencia de afrocolombianos, como el departamento del Chocó, y el promedio nacional de asistencia. Las estadísticas educativas del departamento del Chocó (donde el 81% de la población es afrodescendiente) comparadas con el total nacional son una muestra del rezago educativo que enfrentan las niñas y los niños afrocolombianos. Mientras que el 78% del total nacional de personas entre los 5 y 6 años asiste a una institución educativa, sólo el 62,8% del total de niños y niñas chocoanos en las mismas condiciones accede al sistema educativo. Es decir, en materia de educación preescolar, el departamento del Chocó está cerca de dieciseis puntos porcentuales por debajo del promedio nacional (DANE 2005).

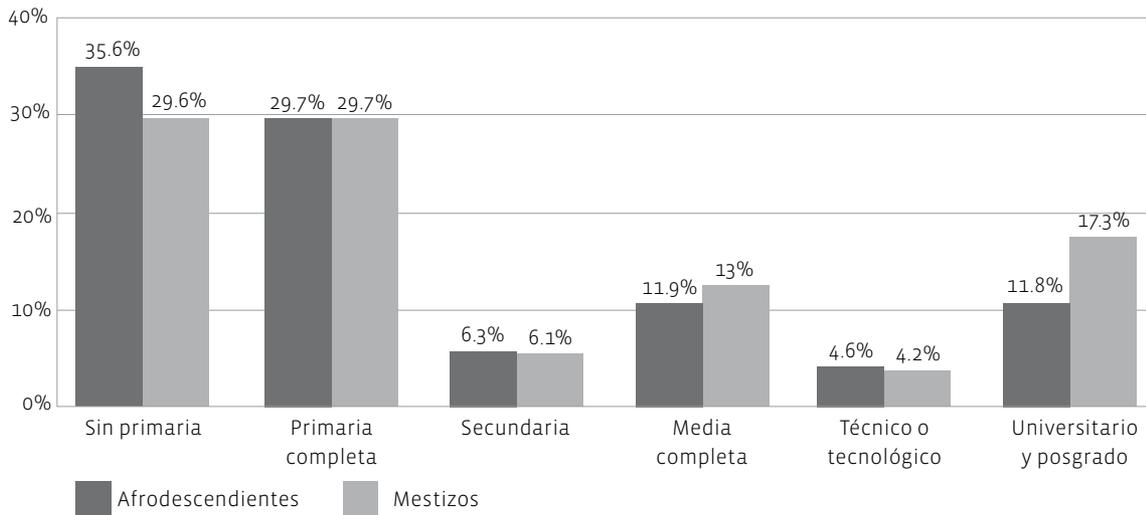
Por su parte, el 20% de las personas en edad de escolarización básica en el Chocó manifestaron que no asisten a una institución educativa. Es alarmante el hecho de que esta cifra sea 12 puntos porcentuales superior al promedio nacional (8,04%). Respecto de la educación secundaria, la brecha es igualmente representativa. El 20,93% de las personas chocoanas manifestaron no asistir a alguna ins-

**GRÁFICO 3. ASISTENCIA DE LA POBLACIÓN DEL CHOCÓ Y NACIONAL A UNA INSTITUCIÓN EDUCATIVA**



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

**GRÁFICO 4. MÁXIMO NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO  
POR LOS AFRODESCENDIENTES Y MESTIZOS MAYORES DE 25 AÑOS**



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

titución educativa, mientras que el promedio de exclusión nacional es del 15% (el Chocó está seis puntos porcentuales por encima del promedio nacional) (DANE 2005). La diferencia se aprecia en el *gráfico 3*.

El *gráfico 4* presenta datos sobre los máximos niveles educativos cursados por la población afrodescendiente y la población mestiza mayor de 25 años. En el caso de la población que ha alcanzado el nivel de educación primaria, los porcentajes de la población mestiza y afrocolombiana son los mismos. Sin embargo, la diferencia se hace evidente entre quienes no han terminado ni siquiera la educación primaria: 29,7% de la población mestiza frente al 35,6% de los afrocolombianos.

En los siguientes niveles del sistema educativo, los datos indican que el porcentaje de población afrocolombiana que completa únicamente estudios secundarios (6,3%) es mayor que el de la población mestiza (6,1%). Esto revela que un porcentaje mayor de la población negra no continúa avanzando en los diferentes niveles educativos posteriores a la secundaria. En lo atinente a la educación media completa, los porcentajes se invierten y son menos los afrocolombianos que completan este nivel (11,9%) con respecto a los mestizos (13%). Ahora bien, en cuanto a la educación técnica y profesional, el porcentaje de los afrocolombianos (4,6%) también es mayor que el de la población mestiza, lo cual nuevamente indica que un porcentaje mayor de aquellos no sigue avanzando dentro del sistema educativo y se queda estancado en el nivel técnico o tecnológico, mientras que más mestizos continúan estudiando.

Todo lo anterior explica la diferencia porcentual entre ambas poblaciones en lo relativo a la educación universitaria y de posgrado, en la que el 17,3% de la población mestiza ha alcanzado este nivel, mientras que solamente el 11,8% de los afrocolombianos lo ha logrado. Esta diferencia, junto con la significativa disparidad del porcentaje de población que no ha terminado la educación primaria, indica unos niveles educativos mucho más bajos para la población afrocolombiana frente a la población mestiza.

Por otro lado, al comparar los datos por departamento también es posible identificar diferencias importantes según se trate de población afrocolombiana o mestiza. Nariño y Chocó son los departamentos que presentan los peores indicadores en cuanto a los máximos niveles educativos alcanzados; para la población afrocolombiana, éstos son incluso más bajos que para la población mestiza en cada uno de los departamentos. En Nariño, por ejemplo, que tiene los niveles más altos de personas que no han terminado la educación primaria, este porcentaje corresponde al 47,5% para la población mestiza y al 54,5% para la población afrocolombiana. Lo mismo ocurre en el nivel de educación universitaria y de posgrado, en el que el porcentaje de la población mestiza que logra este nivel llega al 11,3%, mientras que el de la población afrocolombiana sólo alcanza el 6,5%. La situación en el Chocó es similar: mientras que el 27,6% de la población mestiza del departamento terminó la primaria, sólo el 19,8% de la población afro lo hizo.<sup>39</sup>

La información producida por el DANE efectivamente muestra la necesidad de pasar del diagnóstico al diseño e implementación de políticas públicas que tiendan a mejorar el acceso de la población afrocolombiana al sistema educativo. El ODR encontró sólo una política pública al respecto, pero ninguna información sobre su implementación.

El Plan Sectorial de “la Revolución Educativa”, documento de política pública del Ministerio de Educación, diagnosticó un sistema educativo viciado por factores de “inequidad, discriminación y aislamiento” (Informe presentado al CEDR 2008). Para corregir estos problemas, el Plan trazó tres objetivos: a) el fortalecimiento interno de las poblaciones étnicas a través del mejoramiento del servicio educativo; b) la optimización de la gestión educativa institucional; y c) la promoción y difusión de publicaciones de tipo multicultural que propicien la socialización de los problemas sobre el carácter social, pluriétnico y multicultural del Estado. El ODR no obtuvo, sin embargo, ninguna información sobre la implementación de estos tres objetivos de política pública, como tampoco información sobre medidas concretas adoptadas para remediar el rezago educativo en el que se encuentran los miembros de la población afrocolombiana.<sup>40</sup>

Una de las barreras que enfrenta la población afrocolombiana para acceder a la educación es la falta de recursos económicos. En Colombia, la educación primaria no es gratuita en ninguna parte del país, como lo ha constatado el Estado colombiano en su informe presentado al CDESC en 2008. Una de las maneras en que esta situación de precariedad económica se puede remediar es con el establecimiento de

créditos educativos especialmente destinados a la población afrocolombiana. A este respecto, el ODR no ha podido constatar avances significativos en las actuaciones del Estado.

En este punto existen de nuevo algunos lineamientos de política pública, pero hay pocas iniciativas para su implementación o seguimien-

*En Colombia ya existe información sobre la asistencia a las instituciones educativas diferenciada de acuerdo con el criterio étnico-racial. Este es un avance importante en la lucha contra la discriminación en el acceso a la educación.*

39 ODR con datos del Censo General 2005 (DANE 2005).

40 De hecho, la única referencia al pueblo afrocolombiano en la política pública educativa es que: “se cualificará la oferta educativa para poblaciones afrocolombianas y raizales”.

to. La única que pudo encontrar el ODR en esta línea de acción fue la política de crédito educativo para la población afrocolombiana, administrada por el Instituto Colombiano de Crédito y

Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), junto con el Ministerio del Interior. Ambas instituciones administran un “Fondo para Comunidades Negras Afrocolombianas”, especialmente destinado a otorgar crédito a los estudiantes afros. El Icetex afirma que en la actualidad 2.230 estudiantes afrocolombianos se benefician de este fondo de créditos para estudios.<sup>41</sup> Este programa de crédito es una de las buenas prácticas que el ODR celebra, y que permite a la población afrocolombiana tener un mayor acceso a la educación. Sin embargo, resalta que este tipo de iniciativas debe ampliarse, para lograr una mayor cobertura entre los afrocolombianos en edad escolar.

El ODR consultó además a varias universidades sobre las políticas de acción afirmativa a favor de la población afrocolombiana para propiciar el acceso a la educación superior.<sup>42</sup> Sólo una de ellas, la Universidad del Rosario, afirmó contar con una política especial para las minorías étnicas, que incluye a los afrocolombianos. La Universidad afirmó además tener un solo estudiante afrocolombiano beneficiario de esta política. El resto de universidades expresó no tener ninguna política específica para grupos étnicos o para afrocolombianos en particular.

El Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior (Icfes), en su respuesta a la consulta presentada por el ODR, afirmó que no existe, a nivel nacional, ninguna política generalizada para propiciar el acceso a la educación superior de la población afrocolombiana, y ello se explica, de acuerdo con el Instituto, por el principio de autonomía universitaria.<sup>43</sup> De tal manera que, aparte de estas dos iniciativas (la del Icetex junto con el Ministerio del Interior y la de la Universidad del Rosario), se puede afirmar que hay una ausencia de políticas sistemáticas y coordinadas a nivel nacional o regional para propiciar el acceso de la población afrodescendiente a la educación, y en particular a la educación superior. En este sentido, el nivel de cumplimiento de la obligación del Estado colombiano de tomar medidas de acción afirmativa a favor de la población afrocolombiana para eliminar las barreras económicas en el acceso a la educación es bastante bajo.

Un ejemplo que ilustra las distintas barreras que enfrentan los educandos afrocolombianos en el litoral pacífico se encuentra en la zona rural del municipio de Tumaco, en el departamento de Nariño. Allí, en muchas ocasiones, hay escasez de docentes que dicten las clases de primaria y secundaria. Varios de ellos deben trasladarse desde el área urbana de Tumaco hasta las áreas rurales en que imparten enseñanza; muchas veces hay un solo docente para todos los cursos de primaria o todos los cursos de secundaria. La distancia a la que se encuentran las escuelas rurales de

*Una de las barreras que enfrenta la población afrocolombiana para acceder a la educación es la falta de recursos económicos.*

41 Respuesta del 19 de noviembre de 2007 del Icetex al derecho de petición enviado por el ODR.

42 Respuestas de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia del 14 de diciembre de 2007, de la Universidad del Rosario del 10 de diciembre de 2007, de la Universidad Nacional de Colombia del 27 de diciembre de 2007, de la Fundación Universidad Central del 12 de diciembre de 2007, de la Pontificia Universidad Javeriana del 4 de diciembre de 2007, de la Universidad del Pacífico del 28 de noviembre de 2007 y de la Universidad Católica de Colombia del 4 de diciembre de 2007, a los derechos de petición enviados por el ODR.

43 Respuesta del 4 de diciembre de 2007 del Icfes al derecho de petición enviado por el ODR.

**No hay docentes, no hay salones, no hay sillas,  
no hay secundaria: el caso de la vereda de Candelillas  
en el Pacífico colombiano\***

La escuela de la vereda de Candelillas, en el territorio colectivo de la comunidad afrocolombiana del Bajo Mira, carece de todo lo necesario para ser una escuela.

Allí, hay una sola profesora en total para todos los niños y las niñas que asisten a la escuela primaria. En el único salón con que cuenta la escuela, los niños y las niñas que asisten a los diferentes grados de primaria se dividen el espacio en dos grandes grupos: a la derecha los estudiantes de primero a tercer grado, a la izquierda los estudiantes de cuarto y quinto. Los estudiantes deben llegar más temprano de lo normal si quieren tener un pupitre y una silla, pues no hay suficientes para todos en el salón. La profesora, mientras deja una actividad a los estudiantes del lado derecho del salón, dicta clase a los estudiantes del lado izquierdo, y viceversa.

Estas difíciles circunstancias tienen graves consecuencias sobre la calidad de la educación que reciben los niños y las niñas del Bajo Mira y Frontera, y la poca motivación para asistir a la escuela. Esto se suma a que en ninguna vereda del territorio colectivo de la comunidad afrodescendiente del Bajo Mira existe la posibilidad de cursar la escuela secundaria.

Los alumnos que deseen continuar su educación y pasar de primaria a secundaria tienen que trasladarse hasta Tumaco, la capital municipal. El trayecto entre Candelillas –que es una de las veredas más cercanas– y Tumaco es de 2 horas y 45 minutos si hay marea alta, y si hay marea baja son tres horas y media. Cada trayecto cuesta 100.000 pesos por persona (unos 50 dólares estadounidenses). En consecuencia, muy pocos estudiantes de la comunidad afrodescendiente del Bajo Mira tienen la posibilidad de acceder a la educación secundaria: con 11 años (edad en la cual los niños suelen terminar la primaria e iniciar la secundaria), emigrar a Tumaco implica vivir allá por sus propios medios, ante la imposibilidad de sufragar el transporte diario, y tener algún familiar en esa capital, dada la dificultad de las familias para cambiar de lugar de habitación de manera permanente.

Así, si alguno de los niños afrocolombianos del Bajo Mira decide continuar sus estudios, tiene que irse a vivir solo a Tumaco, o sus familias deben trasladarse definitivamente a la ciudad y abandonar su residencia y sus actividades de subsistencia habituales en el campo.

\* Visita *in situ* del ODR al territorio colectivo de la comunidad afrodescendiente del Bajo Mira y Frontera, abril de 2008.

Tumaco se convierte en un obstáculo para que los niños que asisten a ellas puedan acceder a la posibilidad de tener docentes en sus escuelas.<sup>44</sup> El caso de las escuelas de la vereda de Candelillas en el territorio colectivo del consejo comunitario del Bajo Mira y Frontera, en área rural de Tumaco, ilustra bien la situación (*ver recuadro*).

El acceso en condiciones de igualdad al sistema educativo es una necesidad insatisfecha para la población afrocolombiana. En este sentido, el Estado ha incumplido con su compromiso de tomar medidas que permitan establecer el acceso sin discriminación alguna de las personas víctimas del racismo y la discriminación racial, de ampliar la cobertura de la educación especialmente para la población afrocolombiana y de realizar inversiones para mejorar el acceso a la educación de dicha población.<sup>45</sup>

El nivel de cumplimiento de las obligaciones del Estado colombiano en materia de accesibilidad a la educación es bajo. El ODR no encontró políticas de acción afirmativa destinadas a mejorar el acceso a la educación de la población afrodescendiente, para la cual acceder al sistema educativo sigue siendo más difícil desde el punto de vista económico y físico. Los datos sobre la cobertura del sistema educativo en las regiones en que habita la mayor proporción de afrocolombianos revelan el rezago de esta población respecto del resto del país, así como lo hacen los datos sobre los niveles máximos de escolarización de la gente negra frente a los mestizos.

Aun cuando los afrocolombianos acceden efectivamente al sistema educativo, se tropiezan con otros obstáculos que les impide gozar plenamente de su derecho a la educación y de todos los elementos que la constituyen. Es lo que veremos en las dos secciones siguientes sobre la adaptabilidad del sistema educativo a la cultura y tradiciones propias de la población negra, y sobre la calidad de la educación que los afrocolombianos reciben.

#### Adaptabilidad de la educación: la falta de inclusión de la cultura y las tradiciones afrocolombianas

La obligación de *adaptabilidad* de la educación exige que sean las escuelas las que se ajusten a los estudiantes, de acuerdo con el principio del interés superior de las niñas y los niños, y no viceversa (ONU 2004). La Observación General No. 13 del CDESC entiende la obligación de adaptabilidad como la necesidad de lograr que el sistema sea lo más flexible posible, de tal forma que pueda adaptarse a las necesidades sociales específicas y variables de la población, y que tenga la posibilidad de responder a necesidades particulares de alumnos pertenecientes a contextos social y culturalmente variados. Así, el Estado colombiano tiene el compromiso de lograr que el sistema educativo del país tenga los mecanismos de adaptabilidad y la flexibilización para responder, entre otros, a las necesidades de las minorías étnicas, como la población afrocolombiana. La adaptabilidad de la educación es de vital importancia para lograr la permanencia de los estudiantes durante los diferentes niveles educativos, y esto se consigue con un sistema que atienda realmente la realidad compleja de la población afrodescendiente.

Las obligaciones del Estado colombiano relacionadas con la adaptabilidad del derecho a la educación giran en torno a la necesidad de adaptar el sistema de enseñanza a las necesidades sociales y culturales de la población negra. Estos compromisos han sido retomados por varios instrumentos legislativos y de política pública a nivel nacional, como veremos a continuación, y se desprenden de las obligaciones

---

45 PIDESC, art. 13.2e; Programa de Acción de Durban, par. 5; Comité DESC, Observación General No. 13; Comisión de Derechos Humanos (2003); Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación.

*La inclusión de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos en el currículo escolar es un avance importante en la lucha contra los estereotipos raciales en el sistema educativo. Aún hace falta tomar medidas eficaces para su implementación.*

generales de respetar el derecho a la autodeterminación de la población negra en materia educativa y de garantizar una educación adecuada al contexto y características propias de dicha población.<sup>46</sup>

En Colombia, la herramienta legislativa más importante en materia educativa es la Ley

General de Educación,<sup>47</sup> que establece dos medidas para la garantía de los derechos de las minorías étnicas. De una parte, busca tomar medidas concretas dirigidas a toda la población, afro y mestiza, que apuntan a la eliminación de estereotipos racistas. De otra, regula la etnoeducación. Esta última está definida en esta ley como aquella que “se ofrece a grupos o comunidades que integran la nacionalidad y que poseen una cultura, una lengua, unas tradiciones y unos fueros propios y autóctonos” (art. 55). La Ley establece además que la etnoeducación debe estar ligada al ambiente, al proceso productivo, al proceso social y cultural con el debido respeto de sus creencias y tradiciones. La finalidad de la etnoeducación es afianzar los procesos de identidad, conocimiento, socialización, protección y uso adecuado de la naturaleza, sistemas y prácticas comunitarias de organización, uso de lenguas vernáculas, formación docente e investigación en todos los ámbitos de la cultura.<sup>48</sup>

Una de las medidas del primer tipo, es decir, de aquellas dirigidas a toda la población con el objetivo de eliminar los estereotipos racistas en la sociedad y en el sistema educativo mismo, es el Decreto 1122, expedido por el Gobierno en 1998, a través del cual estableció la Cátedra de Estudios Afrocolombianos “en todos los establecimientos de educación formal del país” y declaró la obligatoriedad de “integrar los estudios afrocolombianos en los procesos curriculares”. A partir de 2001, el Ministerio de Educación Nacional publicó los lineamientos curriculares de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos,<sup>49</sup> que están orientados al reconocimiento y respeto a la diversidad étnica del pueblo afrocolombiano. Además, señalan los aspectos teóricos, pedagógicos y temáticos de la Cátedra y buscan un acercamiento al significado histórico, geográfico, político y cultural de esta población.<sup>50</sup>

La iniciativa de incluir en el currículo escolar una cátedra de estudios afrocolombianos es un avance importante. Ella debería contribuir a la eliminación de los estereotipos racistas y a la consolidación de una educación libre de discriminación en todo sentido. No obstante, es preocupante que, en la práctica, la aplicación de estas disposiciones normativas haya sido mínima. En general, las medidas de política desarrolladas por los distintos gobiernos para implementar la Cátedra han

---

46 PIDESEC, art. 13; Protocolo de San Salvador, art. 13; Convenio No. 169 de la OIT, art. 27; Comité DESC, Observación General No. 13; Recomendación para Colombia del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia (2004).

47 Ley 115 de 1994.

48 Ley 115 de 1994, art. 56.

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

50 Ídem.

sido vagas y planteadas en términos de apoyo técnico y financiero a las iniciativas particulares, sin fijar los montos de tal apoyo.<sup>51</sup>

En respuesta a un derecho de petición enviado por el ODR, el Ministerio de Educación señaló que los planes sectoriales de educación 2002-2006 y 2006-2010 contaban, entre otras, con las siguientes acciones: elaboración de 23.000 ejemplares de los lineamientos de la Cátedra; reedición de 3.625 ejemplares de la Cátedra; publicación de la normativa básica de la Cátedra; elaboración de un atlas etnográfico afrocolombiano; conformación de equipos técnicos para orientar la prestación del servicio de educación a comunidades afrocolombianas; realización de un concurso de experiencias significativas; financiación de varios talleres regionales; acuerdos con algunas universidades públicas y la implementación de un diplomado en una universidad pública. Estas iniciativas son todas positivas y su implementación y seguimiento deben ser adelantados por el Ministerio.<sup>52</sup>

No obstante, el propio Ministerio de Educación Nacional ha reconocido sus falencias en esta materia. En la citada respuesta al derecho de petición incoado por el ODR, aquél refirió que uno de los problemas específicos es la “limitada y baja implementación de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos en los establecimientos educativos del país”.<sup>53</sup> Este reconocimiento es un paso positivo en la toma de conciencia de los retos que están aún presentes en materia de educación y eliminación de la discriminación racial. Ahora es necesario pasar a la etapa de tomar medidas que permitan resolver esos problemas específicos resaltados por el Ministerio.

Estos problemas fueron señalados también por los educadores entrevistados por el ODR, quienes observaron que, en general, las autoridades educativas encargadas de la dirección curricular de los programas tienen conceptos distorsionados sobre la cultura afrocolombiana. Señalaron que la actitud del Estado hacia el pueblo negro no se enmarca en una visión desde los derechos, sino dentro de un marco asistencialista en el que se considera que les “hacen favores”. Igualmente fue resaltado que las autoridades educativas tienen una visión folclórica de la enseñanza sobre la cultura y sociedad afrocolombiana, por lo que asumen que los contenidos sólo se relacionan con cuestiones como el baile o la cocina.<sup>54</sup>

El segundo tipo de medida incluida en la Ley de Educación es la regulación de la etnoeducación. A diferencia de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos, que es una medida destinada a la población en general con el fin último de que todos los educandos del país aprendan sobre la cultura, historia y tradiciones de la población afrocolombiana y se eliminen así los prejuicios raciales, la etnoeducación es la educación especialmente destinada a los grupos étnicos. En el caso de los afrocolombianos, los etnoeducadores son maestros preparados para enseñar a alum-

*La implementación de la etnoeducación es un factor clave para la adecuación de la educación a las características sociales y culturales de la población afrocolombiana.*

---

51 Respuesta del 29 de noviembre de 2007 del Ministerio de Educación Nacional al derecho de petición enviado por el ODR, p. 2.

52 Ídem.

53 Ídem.

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

nos afrocolombianos, y realizar la educación de manera adecuada a las necesidades sociales y culturales de estos estudiantes.

A este respecto, las autoridades educativas han asumido que la única forma de desarrollar la etnoeducación es a través de la contratación de docentes, pero no han adoptado hasta ahora medidas de carácter más institucional que permitan una verdadera implementación de la filosofía de etnoeducación. Por eso, ubican etnoeducadores en los colegios, sin que los contenidos curriculares y el Proyecto Educativo Institucional (PEI) incorporen programas definidos y detallados sobre etnoeducación. Asimismo, con contadas excepciones, las plazas para los etnoeducadores no son en cargos directivos. Como consecuencia, la participación de los etnoeducadores es limitada y las posibilidades de modificar los contenidos curriculares y de incidir en las actividades del colegio son mínimas.<sup>55</sup>

Por otra parte, en la medida en que lo que se define como étnico es la plaza del profesor y no las instituciones, los etnoeducadores encuentran mucha resistencia entre sus colegas docentes y directivos para incorporar los contenidos étnicos y realizar actividades curriculares y extracurriculares que desarrollen el derecho a la etnoeducación. Esto, sumado a la falta de respaldo de la política etnoeducativa desde adentro y desde afuera de los colegios, genera divisiones entre los profesores y actitudes negativas frente a los etnoeducadores, quienes son vistos como obstáculos por sus colegas.<sup>56</sup>

Esta opinión de los etnoeducadores se corrobora con la respuesta estatal. En efecto, el Ministerio de Educación afirmó que hay una “carencia de proyectos pedagógicos que permitan correlacionar e integrar los lineamientos educativos y estándares mencionados, con los procesos culturales propios de las comunidades negras o afrocolombianas, sus experiencias, conocimientos y actividades, y viceversa”.<sup>57</sup> Adicionalmente, el Ministerio mencionó que “la población mayoritaria, y en esta misma vía, las instituciones o establecimientos educativos que la atienden (en cabeza de sus directivos y docentes) desconocen, o no logran incorporar, el valor o importancia de reconocer la diversidad étnica y cultural de la nación”.<sup>58</sup>

De nuevo, en este punto, el Ministerio de Educación ha mostrado su interés por los dilemas que enfrenta la política de la etnoeducación y por avanzar en la implementación de medidas que permitan superarlos. El ODR celebra esta posición del Ministerio, que constituye también en este aspecto un primer paso en el reconocimiento de la problemática, que debe dar lugar a la implementación de medidas específicas destinadas a mejorar la adecuación del sistema educativo a las prácticas y costumbres de la población afrocolombiana.

En adición a las medidas anteriores, para lograr una verdadera respuesta a las necesidades de las comunidades afrocolombianas, el artículo 42 de la Ley 70 de 1993 establece que el Ministerio de Educación Nacional creará una comisión pedagógica, la Comisión Pedagógica Nacional para Comunidades Negras, que debe

---

55 Idem.

56 Idem.

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

58 Idem.

tener representantes de estas comunidades para que asesoren al Ministerio en la formulación y ejecución de la política de etnoeducación. Esta política está consagrada en el Decreto 804 de 1995 y es una de las medidas que abre el espacio de participación a la población afrocolombiana dentro del diseño de las políticas públicas educativas que le conciernen. En este sentido, es una acción del Estado que va en concordancia con su compromiso de respetar el derecho de autodeterminación de la población negra en materia educativa.

Esta inclusión positiva de la población afro en el diseño de políticas educativas contrasta con el hecho de que el Estado colombiano todavía no cuenta con un sistema de regulación para el funcionamiento de los contenidos etnoeducativos. Los etnoeducadores consultados por el ODR declararon que no cuentan con protocolos de seguimiento y control a los contenidos e implementación de la etnoeducación, como tampoco con indicadores de evaluación de la política etnoeducativa. Asimismo señalaron que no hay participación de las comunidades afrocolombianas en el control y seguimiento de la implementación de estas políticas.<sup>59</sup>

En síntesis, la inclusión en leyes y decretos de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos y de la política de etnoeducación y la creación de la Comisión Pedagógica Nacional de Comunidades Negras son logros que deben ser destacados. Estas medidas son necesarias para eliminar los prejuicios raciales y la discriminación y para ofrecer a la población afrocolombiana una educación que sea adecuada a sus prácticas y costumbres tradicionales, a sus necesidades sociales y culturales específicas. Sin embargo, estas buenas prácticas deben ser llevadas a la realidad de manera transparente y eficaz. El análisis anterior muestra que se requieren esfuerzos adicionales para lograr este objetivo, en la medida en que persisten los obstáculos y dificultades para implementar estas dos medidas educativas fundamentales para el pleno goce del derecho a la educación de la población afrodescendiente.

La falta de implementación efectiva y de mecanismos de seguimiento que permitan hacer diagnósticos y tomar medidas de mejoramiento de las dos políticas, hace que estas iniciativas todavía estén por desarrollar. En consecuencia, el grado de cumplimiento de esta obligación del Estado frente a sus compromisos adquiridos en materia de adaptabilidad de la educación es medio. Existen medidas que, sin embargo, han encontrado varias dificultades en la práctica.

Estas dificultades que impiden que la educación que se imparte a la población negra en Colombia no sea verdaderamente adecuada tienen consecuencias directas en otros aspectos del derecho a la educación como la calidad de la misma. El sistema educativo es deficiente en calidad cuando los educandos no reciben la enseñanza adecuada a sus propias necesidades sociales y culturales. Esto es lo que le ocurre a gran parte de la población afrocolombiana, que además de no contar con educación adecuada, no recibe una educación de calidad. A este análisis se dedica la siguiente sección sobre la aceptabilidad de la educación para la población negra.

*Las regiones con población mayoritariamente afrocolombiana exhiben un rezago considerable frente al resto del país en los resultados de las pruebas estandarizadas de calidad de la educación.*

---

59 Idem.

El problema de aceptabilidad:

la mala calidad de la educación de la población afrocolombiana

Las obligaciones del Estado en materia de *aceptabilidad* de la educación incluyen los programas de educación y los métodos pedagógicos utilizados, que deben ser de buena calidad, pertinentes y adecuados. Para el caso específico de los afrocolombianos, el Estado ha adquirido dos obligaciones relacionadas con este componente: de un lado, debe garantizar una educación de calidad para la población afrodescendiente, que sea aceptable para ellos, lo cual supone unos métodos pedagógicos que permitan desarrollar la capacidad de aprendizaje de los estudiantes, así como un aprendizaje que asegure un desempeño satisfactorio en la sociedad. De otro lado, para verificar el cumplimiento de este deber, el Estado está obligado a elaborar y aplicar métodos estandarizados de recolección de datos para controlar el total de población afrocolombiana en edad escolar, su asistencia y permanencia dentro del sistema, y su rendimiento académico, además de la calidad de los programas educativos impartidos.<sup>60</sup>

La Unesco ha establecido un mecanismo de medición de la calidad de la educación que consta de tres dimensiones. La primera refleja *las condiciones* en que se desarrolla el aprendizaje en términos de construcciones escolares, disponibilidad de materiales y textos, presencia permanente y oportuna del personal docente, y existencia de servicios de apoyo al estudiantado, según sus necesidades. La segunda dimensión contempla *los resultados* del aprendizaje, partiendo de la base de la satisfacción de las necesidades básicas, tal como han sido definidas en el contexto educativo del país. La tercera se relaciona con el grado en que estos resultados se distribuyen socialmente, esto es, que la totalidad o la gran mayoría de la población en edad escolar, independientemente de su procedencia social o cultural, alcance los objetivos planteados de la educación<sup>61</sup> (Unesco 2000).

El Estado colombiano ha cumplido de manera parcial con su obligación de aplicar métodos estandarizados de recolección de datos. Las evaluaciones oficiales como el examen del Icfes<sup>62</sup> o las pruebas del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación (Saber)<sup>63</sup> permiten medir los resultados nacionales y departamentales de manera general en los diferentes niveles del sistema educativo. Con es-

---

60 Programa de Acción de Durban, par. 123d.

61 La primera dimensión, sobre las condiciones de la educación, fue desarrollada como parte de la obligación de disponibilidad a cargo del Estado en la sección 3.1 de este capítulo. Por lo tanto, esta sección se ocupa de los criterios sobre los resultados de la educación y su distribución entre la población.

62 El Icfes es un examen del Estado cuyo propósito es generar un indicador de calidad, que se aplica como base de investigaciones y estudios de carácter social, cultural y educativo; es también un indicador que sirve de herramienta en el proceso de admisiones a las instituciones de educación superior en el país y funciona como beneficio educativo profesional en algunos planteles. El examen informa a los estudiantes sobre sus competencias en las áreas evaluadas con el fin de orientar su opción profesional y permite a las instituciones que ofrecen educación básica y media retroalimentar su gestión educativa como método de mejoramiento permanente de la calidad de la educación del país.

63 Las pruebas Saber han sido utilizadas en Colombia desde 1991 para medir la calidad de la educación básica. Estas pruebas miden el logro educativo en las áreas de matemáticas, ciencias y lengua para los grados 3°, 5°, 7° y 9°, y han sido aplicadas en cinco oportunidades: 1990, 1994/5, 1997/9 y 2002/3 y 2005 (todos los ejercicios realizados hasta el año 1999 se caracterizaron, sin embargo, por ser de carácter muestral).

**CUADRO 2. RESULTADOS DE LENGUAJE EN LOS GRADOS 5° Y 9°,  
PRUEBAS SABER, 2005**

PRUEBAS DE LENGUAJE 5° GRADO											
Nacional		Región Atlántica						Litoral Pacífico			
Nacional	Bogotá	Atlántico	Bolívar	Cesar	Córdoba	Guajira	Magdaln.	Cauca	Chocó	Nariño	Valle
60,6	65,7	57,2	55,9	57,1	56,1	57,8	57,2	58,7	53,9	62,6	63,1
PRUEBAS DE LENGUAJE 9° GRADO											
Nacional		Región Atlántica						Litoral Pacífico			
Nacional	Bogotá	Atlántico	Bolívar	Cesar	Córdoba	Guajira	Magdaln.	Cauca	Chocó	Nariño	Valle
65,1	63,2	62,9	60,1	63,4	62,3	61,4	60,8	62,3	59,3	64,4	63,7

Fuente: Ministerio de Educación Nacional, pruebas Saber, 2005.

tos resultados se pueden hacer comparaciones entre departamentos y entre éstos y el nivel nacional, con lo cual es posible obtener conclusiones sobre el estado actual de la calidad de la educación, como se verá más adelante. Sin embargo, estos métodos de evaluación no incluyen la variable étnico-racial en los formularios que permiten recolectar los datos sobre las personas evaluadas, dificultando así el diagnóstico de la situación específica de los afrocolombianos en materia de educación.

En respuesta a un derecho de petición enviado por el ODR,<sup>64</sup> el Ministerio de Educación afirmó que estas dos pruebas son implementadas a nivel nacional para medir la calidad de la educación, sin la inclusión de indicadores diferenciales. La falta de la variable étnico-racial en los métodos utilizados para medir la calidad de la educación constituye una violación de las obligaciones del Estado y una desatención a las recomendaciones hechas por la Relatora Especial para el Derecho a la Educación en su visita a Colombia (ONU 2004).

No obstante la falta de inclusión de la variable étnico-racial, es posible realizar un diagnóstico de la situación de los afrocolombianos, tomando como base los resultados de los departamentos con mayoría de población negra. A partir de este análisis general, se identifica un rezago considerable en los resultados de las regiones habitadas predominantemente por afrocolombianos, en relación con el nivel nacional, como lo muestra el *cuadro 2* sobre los resultados en lenguaje de las pruebas Saber, en los grados 5° y 9°.

El *cuadro 2* presenta los resultados obtenidos en 2005, último año en que ha sido realizada la prueba, por departamentos cuya población es en su mayoría afrocolombiana, a nivel nacional y de Bogotá. Los resultados de la prueba permiten ver cómo los resultados de los departamentos con mayoría de población afrocolombiana son más bajos que los obtenidos en Bogotá y que el promedio nacional. Dichos departamentos estuvieron por debajo del promedio nacional y de Bogotá, a excepción del Valle y Nariño que en 5° grado se ubicaron por encima del promedio nacional, aunque por debajo de los resultados de Bogotá, y en 9° superaron el resultado de Bogotá, pero estuvieron por debajo del promedio nacional. En ambos casos, el departamento del Chocó obtuvo los resultados más bajos tanto en comparación

64 Respuesta del 4 de diciembre de 2007 de la Subdirección de Estándares de Evaluación del Ministerio de Educación al derecho de petición enviado por el ODR.

**CUADRO 3. RESULTADOS DE MATEMÁTICAS EN LOS GRADOS 5° Y 9°,  
PRUEBAS SABER, 2005**

PRUEBAS DE MATEMÁTICAS 5° GRADO											
Nacional		Región Atlántica						Litoral Pacífico			
Nacional	Bogotá	Atlántico	Bolívar	Cesar	Córdoba	Guajira	Magdaln.	Cauca	Chocó	Nariño	Valle
56,20	65,33	54,26	54,66	55,16	52,95	53,52	56,11	54,87	50,85	47,70	47,42
PRUEBAS DE MATEMÁTICAS 9° GRADO											
Nacional		Región Atlántica						Litoral Pacífico			
Nacional	Bogotá	Atlántico	Bolívar	Cesar	Córdoba	Guajira	Magdaln.	Cauca	Chocó	Nariño	Valle
59,86	69,82	57,82	56,21	58,51	56,82	56,84	56,85	58,46	56,24	51,63	51,35

Fuente: Ministerio de Educación Nacional, pruebas Saber.

con el promedio nacional y de Bogotá, como con respecto a los demás departamentos con población afrocolombiana.

Los resultados en el área de matemáticas son igualmente indicativos de las desventajas educativas que enfrentan los departamentos en donde se concentra la población afrocolombiana. Tanto en 5° como en 9° grado estuvieron por debajo del promedio nacional, y muy rezagados con respecto a la capital del país. Los departamentos que mostraron peor rendimiento en ambos grados fueron Nariño y Valle, con casi 10 puntos porcentuales por debajo del nivel nacional, y casi 20 por debajo de Bogotá, a pesar de haber obtenido buenos resultados en las pruebas de lenguaje.

Los bajos resultados de los departamentos con población afrocolombiana en las pruebas Saber, que evalúan la educación básica en tres áreas del conocimiento, se ven reflejados también en el examen del Estado, Icfes, que evalúa más áreas del conocimiento y que es utilizado para los procesos de admisión a las instituciones de educación superior. Los bajos resultados en el Icfes, particularmente en los colegios

**CUADRO 4. RESULTADOS DE LA PRUEBA DEL ICFES, 2003:  
PORCENTAJE DE COLEGIOS OFICIALES EN TODO EL PAÍS Y EN MUNICIPIOS AFRODESCENDIENTES  
CON RELACIÓN AL NIVEL DE CALIFICACIÓN**

RESULTADOS PRUEBA ICFES, 2003				
Categoría Icfes 2003	Número colegios oficiales nación	% por categoría	Número colegios oficiales municipios afro	% por categoría
Muy superior	5	0	----	0
Superior	61	1	----	0
Alto	370	7	2	1
Medio	1.467	29	14	6
Bajo	1.906	38	64	28
Inferior	1.152	23	137	61
Muy inferior	26	1	9	4
<b>Total</b>	<b>4.987</b>	<b>100</b>	<b>226</b>	<b>100</b>

Fuente: Documento Conpes No. 3310, Políticas de Acción Afirmativa para la Población Negra o Afrocolombiana.

ubicados en municipios con población mayoritariamente afrocolombiana, están representados en el *cuadro 4* y explican, en parte, el hecho de que el porcentaje de afrocolombianos que accede

a la educación superior esté casi 6 puntos por debajo del acceso de la población mestiza a este mismo nivel, como se señaló en la sección 3.2 de este capítulo.

A pesar de que los resultados de los colegios oficiales en el país no son buenos, los de los colegios oficiales ubicados en municipios con población afrocolombiana son incluso más bajos. En ninguno de los dos casos lograron alcanzar el nivel muy superior, y sólo el 1% de los colegios oficiales a nivel nacional logró el nivel superior, mientras que ninguno de los colegios ubicados en los mencionados municipios alcanzó este nivel. El nivel alto fue alcanzado por un 7% de los colegios oficiales a nivel nacional, y tan solo por el 1% de los municipios con población mayoritariamente afrodescendiente.

La mala calidad de la educación que recibe la población afrocolombiana en comparación con la nacional se hace todavía más evidente en los resultados de niveles inferiores en el examen del Icfes. A pesar de que el porcentaje de colegios oficiales a nivel nacional que obtuvo resultados bajos en el examen (38%) fue mayor que el de los de municipios afrocolombianos (28%), en el nivel inferior la diferencia es considerablemente amplia. Mientras que el 23% de los colegios oficiales a nivel nacional obtuvieron un resultado inferior en la prueba del Icfes, este porcentaje asciende al 61% en el caso de los afrocolombianos. El 1% de los colegios oficiales tuvieron resultados muy inferiores, mientras que el 4% de los colegios oficiales en municipios afros tuvo estos resultados.

Los resultados descritos tanto de las pruebas Saber como de las del Icfes ponen de manifiesto una situación realmente preocupante, puesto que evidencia un problema generalizado de baja calidad educativa y un problema particular de baja calidad en la educación proporcionada a la población afrodescendiente. Siguiendo el segundo y tercer criterios de la Unesco para la medición de la calidad educativa, los resultados en Colombia son muy bajos.

En primer lugar, en cuanto a los resultados, es evidente, a partir del examen Icfes, que la educación oficial en Colombia es de muy baja calidad y no logra alcanzar satisfactoriamente los estándares que han sido establecidos por las autoridades nacionales en materia de educación, atendiendo al contexto particular del país. En segundo lugar, la medición de la calidad de acuerdo con su distribución entre la población también da malos resultados. Como lo muestran las pruebas Saber y el Icfes, la población afrocolombiana no accede a la educación de calidad de manera equitativa respecto del resto de la población.

Es deber del Estado garantizar este derecho para toda la población sin distinción de raza. Esto también implica adoptar medidas efectivas y conducentes para eliminar la discriminación en el acceso a la educación de calidad, de tal forma que sea posible corregir las significativas diferencias, evidenciadas en esta sección, en los resultados de la educación impartida a los afrocolombianos respecto del promedio nacional.

La explicación de los bajos resultados de los departamentos y municipios con población mayoritariamente afrocolombiana guarda estrecha relación con lo que ha sido señalado en las secciones anteriores, en las que se ha hecho evidente que la

*La población afrocolombiana no accede a la educación de calidad de manera equitativa respecto del resto de la población.*

población afrocolombiana presenta grandes rezagos en materia de disponibilidad y acceso frente al resto de la población. Como respuesta a esta problemática, el Proyecto Educación Compromiso de Todos recomendó a las instituciones educativas del Chocó que “elaboren planes de mejoramiento con el fin de revisar los métodos y los apoyos pedagógicos para que se sigan adquiriendo y se desarrollen las competencias en todas las áreas” (Proyecto Educación Compromiso de Todos 2008).

Otro factor en detrimento de la calidad de la educación que se imparte a la población afrocolombiana es que el número de alumnos por docente es muy alto. En muchos de los caseríos, veredas o comunidades ribereños del Pacífico se cuenta con un solo docente para todos los grados de básica primaria y en la mayoría de los casos enseña de manera simultánea, como en la vereda de Candelillas en el Bajo Mira. Por otro lado, estos docentes ven limitada su posibilidad de actualizarse, toda vez que en la mayoría de estos municipios no hay universidades o no existen especializaciones ni cursos de actualización para docentes o son tan costosos que no pueden permitirse acceder a ellos.<sup>65</sup>

Por lo tanto, el ODR concluye que el nivel de cumplimiento de la obligación del Estado de tomar medidas para mejorar la calidad de la educación de la población afrocolombiana es muy bajo. La primera carencia es evidente en la ausencia de información diferenciada que permita hacer un diagnóstico fidedigno de la situación de la calidad de la educación que reciben los educandos afrodescendientes en Colombia. En ausencia del diagnóstico, las instituciones educativas ignoran la existencia de una diferencia y de un problema por resolver en este aspecto frente a la población negra. La segunda carencia es la de medidas implementadas por el Estado colombiano destinadas específicamente a mejorar los niveles de calidad de la educación que recibe la gente negra en Colombia.

*En muchos de los caseríos, veredas o comunidades ribereños del Pacífico se cuenta con un solo docente para todos los grados de básica primaria*

Este incumplimiento de la obligación de brindar una educación de calidad, sumado a la ausencia de medidas aplicadas de manera afectiva para mejorar la disponibilidad y accesibilidad de la educación, es una circunstancia grave de perpetuación del círculo de la pobreza y la exclusión en la que se encuentra la población afrocolombiana. Las grandes carencias en el goce del derecho a la educación de la población negra hacen que ésta se vea privada de oportunidades que le permitirían participar en el desarrollo de sus comunidades y de su país, salir de la pobreza y la marginación, y participar de manera equitativa en la sociedad.

## **Conclusiones y recomendaciones**

A pesar de que el Estado colombiano ha ratificado varios instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la educación de los miembros de la población afrocolombiana, el análisis de la realidad de este derecho muestra que falta un largo camino para el cumplimiento de los compromisos estatales.

---

65 Entrevistas con etnoeducadores de la región de Tumaco y sus alrededores, abril de 2008, Tumaco.

En primer lugar, es necesario enfrentar distintos tipos de discriminación en cuanto al acceso y permanencia en el sistema educativo. Una de las principales barreras que enfrenta la población afrocolombiana está en la falta de cumplimiento de la obligación estatal de hacer que la educación primaria sea gratuita para todas las niñas y todos los niños afrodescendientes del país. En consecuencia, las familias afrocolombianas, incluso las más pobres, deben asumir una alta carga económica para lograr que sus hijas e hijos asistan a la escuela. Cuando ello no es posible, las personas afrocolombianas en edad escolar deben resignarse a no integrar el sistema educativo.

Como consecuencia de esta falta de acceso al sistema educativo, los indicadores en materia de educación de la población afrocolombiana evidencian una latente discriminación en materia de acceso, permanencia y calidad de la educación de las niñas y los niños afrocolombianos en todos los niveles educativos. Asimismo, los indicadores muestran que las tasas de analfabetismo son más altas para las comunidades afrocolombianas que para la población mestiza.

Adicionalmente, en Colombia subsisten graves y múltiples problemas que afectan la calidad de la educación que se imparte a los miembros de la población afrocolombiana. En las comunidades negras se registra un proceso de homogeneización cultural y baja calidad de la educación que se expresa en bajos niveles de logro y eficiencia, no pertinencia al contexto, deficiente infraestructura, material didáctico inadecuado, e insuficiencia e inexistencia de equipos que faciliten la comprensión y práctica de la teoría enseñada.

A pesar de los grandes avances relacionados con el diseño de ciertos contenidos y metodologías asociados a la Cátedra de Estudios Afrocolombianos y la inclusión de la etnoeducación en la política nacional de educación, la escasa implementación de estas medidas de política hacen que todavía esté vigente el reto de crear un sistema educativo que incluya las particularidades sociales y culturales de la población afrocolombiana.

Ante esta serie de problemáticas aún irresueltas en materia de educación y discriminación racial, el ODR formula una serie de recomendaciones de política pública para mejorar la disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad de la educación de la población negra de Colombia.

## **Recomendaciones**

Para la satisfacción del derecho a la educación de la población afrocolombiana, incluyendo cada uno de sus cuatro elementos esenciales, es urgente que el Estado implemente de manera efectiva la normativa internacional y que cumpla las reiteradas recomendaciones de los órganos de protección de los derechos humanos sobre la materia.

Para ello, el ODR considera que el Estado debe priorizar las recomendaciones sobre educación y discriminación racial que se presentan en el *cuadro 5*.

**CUADRO 5. RECOMENDACIONES AL ESTADO COLOMBIANO  
EN MATERIA DE EDUCACIÓN Y DISCRIMINACIÓN RACIAL**

<p><b>Recomendaciones para las autoridades legislativas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Adoptar medidas efectivas que erradiquen la discriminación que se presenta en el sistema educativo en Colombia. El Estado debe adoptar acciones afirmativas que permitan cerrar las brechas entre la población afrodescendiente y la población mestiza, así como las grandes diferencias existentes entre las comunidades afrodescendientes de zonas rurales y urbanas.</li> </ul>
<p><b>Recomendaciones para las autoridades administrativas del Gobierno nacional</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Destinar, de manera prioritaria, los recursos necesarios para garantizar que la educación primaria sea universal, gratuita y de calidad para toda la población afrocolombiana, tal y como lo establece el artículo segundo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.</li> <li>■ Adoptar, en el corto plazo, un plan nacional de implementación de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos.</li> <li>■ Diseñar una política que busque la inclusión al sistema educativo de docentes afrocolombianos capacitados en metodologías y contenidos que reivindiquen su identidad cultural. El Estado deberá implementar medidas para promover que docentes afrocolombianos accedan a instancias directivas en las unidades educativas públicas.</li> <li>■ Eliminar los costos educativos en primaria, incluyendo matrículas, uniformes, útiles y transporte, que en la actualidad deben asumir las familias afrocolombianas. Para ello sería conveniente institucionalizar la canasta estudiantil gratuita y periódica (útiles escolares, textos y uniformes) para los escolares.</li> <li>■ Implementar la recomendación formulada por la Relatora Especial relativa a la identificación detallada de los costos pagados por los alumnos y alumnas por educación, y la realización de un estudio de los costos actuales con el propósito de su eliminación.</li> <li>■ Diseñar e implementar un plan prioritario para combatir el analfabetismo en la población afrocolombiana. Con tal fin se deben implementar programas alternativos de alfabetización que tengan en cuenta las condiciones culturales, geográficas y económicas en las que vive la población afrocolombiana.</li> <li>■ Realizar un estudio inmediato del perfil y alcance de la discriminación en la educación, con la participación de las víctimas, encaminado a asumir políticas y prácticas para su eliminación y un control público del cumplimiento de éstas.</li> <li>■ Garantizar que las condiciones en las que se desarrolla el aprendizaje permitan que las niñas y los niños afrocolombianos accedan a una educación de calidad.</li> <li>■ Asegurar recursos suficientes para la implementación de los contenidos de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos, incluyendo recursos destinados para la investigación e innovación pedagógica.</li> </ul>
<p><b>Recomendaciones para las autoridades administrativas de los gobiernos departamentales y municipales</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Construir nuevas unidades educativas en los departamentos en donde se concentra la población afrodescendiente, hacer mantenimiento a las infraestructuras escolares existentes, adquirir ayudas educativas tecnológicamente avanzadas para las instituciones escolares, evitar el hacinamiento escolar y la sobrecarga laboral docente.</li> <li>■ Concertar modelos educativos adecuados con la participación del pueblo raizal de las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que atiendan a sus demandas. Además se debe facilitar y promover el uso oral y escrito del creole, y permitir ejercer su derecho de recibir la educación formal primero en creole y después en inglés y español.</li> <li>■ Incluir en el currículo educativo que se imparte a la población en general componentes destinados a reestructurar los estereotipos sobre las personas afrodescendientes en la sociedad y promover la erradicación de patrones socioculturales discriminatorios.</li> </ul>

## Bibliografía

- Banco Mundial. 2002. *User Fees in Primary Education. Draft for Review*. Washington, D.C.
- Comisión Colombiana de Juristas (CCJ). 2000. *Panorama de los derechos humanos y del derecho humanitario en Colombia - Informe de avance sobre 1999*. Bogotá: CCJ.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Panorama de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia. Informe de avance: abril a septiembre de 2000*. Bogotá: CCJ.
- \_\_\_\_\_. 2003. *El derecho a la educación. Informe Quinquenal junio 1996-julio 2001*. Bogotá: CCJ.
- \_\_\_\_\_. 2004. *El disfrute del derecho a la educación en Colombia*. Bogotá: CCJ.
- Comisión de Derechos Humanos. 2004. *Informe de la Relatora Especial, Misión a Colombia, 1 a 10 de octubre de 2003*. Doc. E/CN.4/2004/45/Add.2, febrero de 2004.
- \_\_\_\_\_. 2004a. *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación*, presentado de conformidad con la resolución 1998/33 .E/CN.4/1999/49.
- \_\_\_\_\_. 2004b. Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las formas contemporáneas de racismo y discriminación racial. *Recomendaciones a Colombia*.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC). 1998. *Comparative analysis of the right to education as enshrined in articles 13 and 14 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and provisions contained in other universal and regional treaties, and the machinery established, if any, for monitoring its implementation*. Background paper submitted by Mr. José L. Gómez del Prado, E/C.12/1998/23.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Right to education: survey and prospects*. Background paper submitted by Mr. Alfred Fernández, Director-General of the International Organization for Development of Freedom of Education (OIDEL), and Mr. Jean Daniel Norman, Principal Adviser to OIDEL, 1998, E/C.12/1998/14.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Observación General No. 11. El derecho a la educación (art. 13)*.
- \_\_\_\_\_. 1999a. *Observación General No. 13. El derecho a la educación (art. 13)*.
- Corte Constitucional. 1992. *Sentencia T-002 de 1992*. M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- DANE. 2005. *Censo General 2005. Sistema de Consulta de la Información Censal Redatam*. Disponible en <http://190.25.231.242/cgi-bin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CG2005BASICO&MAIN=WebServerMain.inl>. Consultado en julio de 2008.
- Defensoría del Pueblo. 2003. *El derecho a la educación en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales*. Serie DESC. Bogotá.

- Ministerio de Educación. 2006. *Plan Sectorial Revolución Educativa, 2006-2010*. Documento No. 8. Disponible en [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-152025\\_recurso\\_1\\_pdf.unknown](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-152025_recurso_1_pdf.unknown). Consultado en agosto de 2008.
- Pérez, Luis Eduardo. 2004. *Sistema de seguimiento y evaluación de la política pública educativa a la luz del derecho a la educación*. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- Proyecto Educación Compromiso de Todos. 2008. Educación. ¿Qué dicen los indicadores? Chocó. Disponible en [http://www.educacioncompromiso-detodos.org/datos/188A1\\_informe\\_choco\(p\)08.pdf](http://www.educacioncompromiso-detodos.org/datos/188A1_informe_choco(p)08.pdf).
- República de Colombia. 2008. Decimocuarto informe periódico presentado por el Estado colombiano para el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.
- Unesco. 2000. *La EPT Evaluación 2000: Informes de Países. Colombia*. Disponible en [http://www2.unesco.org/wef/countryreports/colombia/rapport\\_3.html](http://www2.unesco.org/wef/countryreports/colombia/rapport_3.html). Consultado el 15 de julio de 2008.
- \_\_\_\_\_. 2008. *The Right to Education*. ED-2008/WS/7. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001612/161200E.pdf>. Consultado en septiembre de 2008.





## 7. Excluidos del sistema: los afrocolombianos y la justicia

Fotografía: *Para salir... yo, casi... o sea, yo no salgo*, 2005  
Daniel Acosta  
Concurso de fotografía *Justicia a Contraluz*,  
Universidad de los Andes, 2008

La administración de justicia es uno de los pilares de los sistemas democráticos contemporáneos, y el sistema judicial es una de sus principales herramientas para erradicar las conductas prohibidas y fomentar el cumplimiento de la ley. La discriminación racial es una de estas conductas prohibidas que el sistema de administración de justicia debe ayudar a combatir y erradicar. Por medio de él se establecen los recursos judiciales para denunciar casos de discriminación racial y obtener reparación por ellos.

Por otro lado, el sistema de administración de justicia –en particular el sistema penal– ha demostrado ser fundamental en la reproducción de desigualdades y patrones discriminatorios (González y Contesse 2004, Galanter 2001). En materia de discriminación racial puede funcionar como un reproductor de prejuicios y desigualdades socioeconómicas de los grupos racializados –en este caso los afrodescendientes–, al castigar desproporcionadamente a estas personas.

El sistema de administración de justicia debe garantizar el derecho de acceso a recursos judiciales idóneos para la protección judicial (C.P., art. 229). En los términos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), el derecho a la protección judicial debe garantizar que las personas tengan acceso a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que las ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales (CADH, num. 1 art. 25). Por esa razón, los Estados están comprometidos a establecer recursos judiciales efectivos y a garantizar el cumplimiento de las decisiones de dichos recursos.

El derecho de acceso a la administración de justicia, a su vez, debe darse en condiciones de igualdad (C.P., art. 13) y garantizar a los ciudadanos un tratamiento igualitario durante el proceso judicial. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece en su artículo 14 que todas las personas son iguales ante las cortes y tribunales y que toda persona tendrá derecho a las garantías mínimas en condiciones de igualdad. Por otro lado, el artículo 25 del Pacto también establece que todos los ciudadanos deberán participar en condiciones de igualdad en la vida

pública, incluyendo los órganos de administración de justicia. Esto significa que los Estados deben garantizar la igualdad tanto en el funcionamiento del sistema de administración de justicia cuando aplica la ley como en la participación de diferentes grupos de población en los órganos del sistema.

El sistema de administración de justicia, según la legislación colombiana, está compuesto por los órganos de la jurisdicción ordinaria –Corte Suprema de Justicia, tribunales superiores de distrito judicial y juzgados civiles, laborales, penales agrarios, de familia y de ejecución de penas–; los órganos de lo contencioso-administrativo –Consejo de Estado, tribunales administrativos y juzgados administrativos–; los órganos de la jurisdicción constitucional –Corte Constitucional–; los órganos de la jurisdicción de paz –jueces de paz–; los órganos de la jurisdicción de las comunidades indígenas –autoridades de territorios indígenas–; la Fiscalía General de la Nación; y el Consejo Superior de la Judicatura (Ley 270 de 1996, art. 11).

Todos estos órganos hacen parte de la estructura de la Rama Judicial y tienen a su cargo distintas funciones y responsabilidades. La Fiscalía General de la Nación, en materia penal, es el órgano encargado de realizar la investigación de los delitos y definir qué personas son llevadas a un juicio para que se defina si son culpables o no de la comisión de un delito (Ley 270 de 1996, art. 23). El Consejo Superior de la Judicatura administra la Rama Judicial y ejerce la función disciplinaria (Ley 270 de 1996, art. 74). Los órganos de las jurisdicciones ordinarias, de lo contencioso-administrativo, constitucional, de paz e indígenas son los responsables de juzgar a los ciudadanos por las conductas que violen la ley en sus respectivas áreas de competencia.

En materia penal, sin embargo, el contacto de un ciudadano con el sistema de administración de justicia no comienza en la Fiscalía General de la Nación ni termina con la expedición de una sentencia judicial. Previo al momento de la investigación por parte de la Fiscalía, la Fuerza Pública<sup>1</sup> ejerce un filtro previo –por medio de las detenciones y capturas–, al definir quién es llevado ante los órganos de investigación y juicio.

Por otro lado, una vez un ciudadano es condenado por el sistema judicial (en materia penal), debe ir a un centro penitenciario en donde siguen vigentes sus derechos y en donde deben respetarse el principio de igualdad y, para el caso de los miembros de grupos étnicos, el derecho a la diversidad cultural. De esa manera, cada instancia involucrada en el sistema de administración de justicia funciona como un filtro en el que debe garantizarse el derecho a la igualdad y el principio de no discriminación.

Por esas razones, este capítulo analiza el cumplimiento de las obligaciones del Estado colombiano en materia de administración de justicia en las diferentes etapas

---

1 La Fuerza Pública está conformada por la Policía Nacional y las Fuerzas Militares. La Policía Nacional tiene como fin el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar la convivencia en paz (C.P., art. 218). Las Fuerzas Militares, por su parte, son responsables de la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. Dadas las condiciones del conflicto armado colombiano, las Fuerzas Militares tienen contacto constante con la población civil en aquellas zonas en donde los actores armados ilegales hacen mayor presencia. Tal como se expone en este capítulo y en el capítulo 3 sobre territorio y desplazamiento forzado, las zonas de mayor asentamiento de población afrocolombiana en la Costa Pacífica tienen esas características. Por ello, las Fuerzas Militares son actores cotidianos de la vida de estas comunidades.

de la estructura de la Rama Judicial, y también en el ejercicio de las funciones de las entidades de la Fuerza Pública, así como en el sistema carcelario. El análisis incluye toda la cadena de instituciones y funcionarios involucrados en la administración de justicia en materia penal. Esto es, desde el momento en que una persona entra en contacto con un funcionario e institución que tiene la probabilidad de vincularlo al sistema judicial, pasando por los diferentes momentos del sistema de administración de justicia, hasta el momento en el que la persona es recluida en un centro penitenciario como consecuencia de una condena en materia penal. El capítulo también analiza los niveles de participación de los afrocolombianos en todas las entidades del sistema de administración de justicia.

El capítulo está organizado en cuatro apartes. El primero explica brevemente las obligaciones genéricas del Estado en materia de administración de justicia para combatir la discriminación racial. En el segundo aparte se analiza el grado de cumplimiento de cada una de estas obligaciones generales y las obligaciones específicas que de ellas se derivan para cada actor del sistema de administración de justicia, de acuerdo con la información empírica recolectada por el Observatorio de Discriminación Racial (ODR) sobre ello. En la tercera parte se examina la forma en que las altas cortes del sistema judicial colombiano han respondido a los casos de discriminación racial y el grado de protección que han concedido a las víctimas de ella. Finalmente, en el cuarto, se presentan las conclusiones generales y el acápite de recomendaciones.

### **Las obligaciones del Estado colombiano en materia de administración de justicia para combatir la discriminación racial**

El Estado colombiano ha adquirido tres tipos de compromisos relacionados con el sistema de administración de justicia y la discriminación racial. El primero de ellos es garantizar que existan recursos judiciales idóneos y efectivos para que las víctimas puedan denunciar los actos de discriminación racial, obtener reparación por los daños que ellos puedan causar, y tener garantías de no repetición. En efecto, la Convención Internacional para la Eliminación de la Discriminación Racial (CIEDR) establece que

Los Estados Partes asegurarán a todas las personas que se hallen bajo su jurisdicción, protección y recursos efectivos, ante los tribunales nacionales competentes y otras instituciones del Estado, contra todo acto de discriminación racial que, contraviniendo la presente Convención, viole sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como el derecho a pedir a esos tribunales satisfacción o reparación justa y adecuada por todo daño en que puedan ser víctimas como consecuencia de tal discriminación. (CIEDR, art. 6)<sup>2</sup>

Este compromiso de garantizar la protección judicial para los casos de discriminación racial implica, por lo menos, dos acciones del Estado: i) que prohíba y declare ilegales los actos de discriminación racial y racismo (CIEDR, lit. d., art. 2; y lit. a., art. 4); y ii) que establezca acciones judiciales para combatir los actos de

---

2 Véase también Declaración de Durban, par. 104, y Programa de Acción de Durban, pars. 11 y

discriminación e incitación al racismo, y para perseguir a los discriminadores. Para garantizar esto, los Estados deben realizar las reformas internas que sean necesarias, incluso, establecer acciones judiciales específicas para los actos de discriminación racial a través de medidas legislativas (CIEDR, art. 4).

El segundo compromiso general del Estado colombiano hace referencia al tratamiento igualitario que el sistema de administración de justicia debe brindar a los ciudadanos, con independencia de su raza o etnia (CIEDR, lit. a, art. 5; PIDCP, arts. 2 y 26). Para el caso de la discriminación racial, esto se traduce en la necesidad de erradicar las prácticas discriminatorias basadas en prejuicios (perfil racial), por parte de los agentes de la Fuerza Pública, de los operadores judiciales y de los administradores carcelarios. Para ello, el Estado debe desarrollar, por lo menos, tres tipos de actividades: i) producir, recolectar y analizar información diferencial sobre la población afrocolombiana que es detenida, investigada, juzgada y absuelta o condenada, y que va a un centro penitenciario de manera transitoria o definitiva; ii) detectar los casos de trato discriminatorio por parte de los operadores del sistema de administración de justicia (Fuerza Pública, operadores judiciales, funcionarios carcelarios), perseguir dichos actos y establecer programas para su prevención y erradicación; y iii) establecer e implementar programas de formación en derechos humanos y específicamente en el componente del derecho a la igualdad y principio de no discriminación.

En tercer lugar, el Estado colombiano tiene el compromiso de garantizar la adecuada participación de todos los grupos de población en el sistema de administración de justicia, y diseñar estrategias para aumentar la participación de la población afrodescendiente en la Fuerza Pública y el sistema judicial.<sup>3</sup> Para cumplir con esta obligación, el Estado debe implementar dos tipos de acciones: i) producir, sistematizar y analizar la información de la población afrodescendiente que está vinculada a las entidades y órganos del sistema de administración de justicia (Policía Nacional, Fuerzas Militares, Rama Judicial, sistema carcelario); y ii) identificar obstáculos en el acceso a las entidades públicas y diseñar programas que incrementen la participación de la población afrodescendiente en el sistema de administración de justicia y que garanticen que su perspectiva cultural pueda estar presente.<sup>4</sup>

## **La discriminación en el sistema de administración de justicia colombiano**

### Recursos judiciales (in)eficaces

El derecho de acceso a la administración de justicia implica garantizar que los ciudadanos cuenten con recursos judiciales idóneos y efectivos (CADH, art. 25), entendido como

el derecho de todo individuo de acceder a un tribunal cuando alguno de sus derechos haya sido violado –sea éste un derecho protegido por la Convención, la Constitución o las leyes internas del Estado–, de obtener una investigación judicial a cargo de un tribunal competente, imparcial e independiente en que se establezca

---

3 Declaración de Durban, literal a), par. 74. Véase también Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (1999).

4 CIEDR, literal c, art 5; véase también Programa de Acción de Durban, pars. 11 y 74.

la existencia o no de la violación y se fije, cuando corresponda, una compensación adecuada. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1996)

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido por lo menos cinco formas de violación del derecho a un recurso:

los vacíos o disposiciones legislativas que privan de competencia a los tribunales para examinar recursos para un determinado tipo de violación; la obstaculización de la acción de la justicia por la vía de los hechos; el rechazo de recursos por razones procesales; la denegación de un recurso por razones arbitrarias, discriminatorias o contrarias a los derechos fundamentales de la persona, y el incumplimiento de una decisión de la autoridad competente. (O'Donnell 2007: 481-482)

La idoneidad del recurso hace referencia a que no es suficiente con que el recurso esté previsto en la Constitución o la ley o con que sea admisible formalmente, sino que se requiere que sirva para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y para remediar tal violación (Corte Interamericana de Derechos Humanos 1987: par. 23). La efectividad implica que el recurso debe ser útil en la práctica, es decir que implica el cumplimiento de la decisión judicial sin dilaciones injustificadas (Corte Interamericana de Derechos Humanos 2001: par. 137, Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2000: par. 29).

Adicionalmente, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el derecho a un recurso efectivo “no se limita a los recursos promovidos por la víctima o sus derechohabientes, sino que comprende también un derecho a que el Estado investigue violaciones de los derechos humanos y, en la medida de lo posible, sancione penalmente a sus autores, es decir, conlleva un derecho subjetivo de la víctima” (O'Donnell 2007: 489).

Finalmente, el derecho a un recurso judicial idóneo y efectivo, según el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR), implica el derecho a la reparación por cualquier daño sufrido como resultado de los actos discriminatorios. Por ello, el derecho no se garantiza necesariamente mediante castigo del autor sino que debe considerarse la posibilidad de conceder una compensación económica por los daños, materiales o morales, sufridos por la víctima (CEDR 2000).

El ordenamiento jurídico colombiano prohíbe los actos de discriminación con base en la raza o etnia en el artículo 13 de la Constitución Política. A pesar de esta prohibición, el sistema jurídico colombiano no garantiza una forma de protección judicial específica que haga efectivos estos derechos. Además del artículo 13, el sistema jurídico hace cuatro menciones a sanciones de actos discriminatorios. La primera de ellas es la configuración de un agravante de la punibilidad de conductas delictivas. Según el numeral 3 del artículo 58 del Código Penal, si la conducta punible se inspira en intolerancia y discriminación referidas a la raza, la etnia, la ideología, la religión, o las creencias, sexo u orientación sexual, o alguna enfermedad o minusvalía de la víctima, se configura una circunstancia de mayor punibilidad. Esta consagración no es un tipo penal autónomo, por lo que los actos mismos de discriminación racial no pueden ser denunciados bajo esta norma.

La segunda es la prohibición de los actos de discriminación racial en el contexto del conflicto armado. El artículo 147 del Código Penal establece una pena de 5 a 10 años de prisión, multa de 200 a 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas para

las personas que, en medio del conflicto, realicen prácticas de segregación racial o ejerzan tratos inhumanos o degradantes basados en otras distinciones de carácter desfavorable. Aquellos actos de discriminación por fuera del conflicto armado no pueden ser denunciados ni perseguidos a través de esta norma.

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

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

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

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

Las normas mencionadas que prohíben la discriminación racial no establecen una acción específica que permita perseguir a los discriminadores y obtener la reparación de las víctimas. Por esas razones, la mayoría de los casos no son denunciados ni judicializados.<sup>5</sup>

A pesar de este panorama, Colombia ha sostenido que el derecho a un recurso judicial idóneo y eficaz está garantizado gracias a la existencia de estas prohibiciones y de la acción

de tutela.<sup>6</sup> Paradójicamente, el Estado mismo sólo dice conocer 10 denuncias por actos de discriminación racial en el contexto del conflicto armado,<sup>7</sup> y ningún caso en el que se haya impuesto el agravante de la punibilidad por una motivación discriminatoria. Tampoco se conocen casos en los que el artículo 33 de la Ley 70 haya sido utilizado para sancionar actos de discriminación racial. Esto puede atribuirse, por un lado, al vacío con respecto al tema en los sistemas de información de las entidades del sistema de administración de justicia. Por otro lado, es claro que la inexistencia de recursos judiciales para hacer efectivas estas normas es un factor que incide en su ineficacia. En efecto, la percepción de los ciudadanos afrodescendientes que son víctimas de actos de discriminación racial en Colombia es que no existe una vía judicial para su protección,<sup>8</sup> razón por la cual se abstienen de intentar cualquier denuncia formal.

*La mayoría de los casos de discriminación racial en Colombia no son denunciados ni judicializados.*

5 Los datos de todo el sistema judicial para los casos de discriminación racial por vía de tutela en primera instancia no están disponibles. Sin embargo, en las altas cortes, cuya jurisprudencia es posible rastrear de manera sistemática, sólo existen nueve casos por actos discriminatorios con base en la raza, desde la expedición de la Constitución Política de 1991.

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

7 Ídem.

8 El ODR recibió sólo durante el mes de mayo de 2008 tres quejas por actos de discriminación

### ***Asesinato por racismo a la vuelta de la escuela\****

Jefferson Alexander Rodríguez Mosquera, afrodescendiente de 15 años, perdió su vida en manos de dos homicidas que odiaban a los negros. En la mañana del 9 de febrero de 2008, el joven salió de su casa en la localidad de Usme, en Bogotá, y se dirigió a realizar una de sus actividades escolares de la emisora de su colegio, en el centro de Bogotá. En la tarde volvió a su casa, almorzó y salió al colegio. Estudiaba en la jornada de la tarde. En el trayecto de vuelta a su casa, fue víctima de un ataque racista del que no salió con vida. En la madrugada del día siguiente falleció en el Hospital Meissen, víctima de tres puñaladas que le proporcionaron Eduardo Torres Casas y Jorge Armando Torres Casas, después de molestarlo por el color de su piel, y de haberle propinado puñetazos y puntapiés. Toda la familia de Jefferson salió huyendo del barrio por temor a las represalias de la familia Torres, tras el asesinato del hermano menor de los Rodríguez Mosquera, y la captura y condena de sus dos homicidas.

Los Torres fueron condenados por la Juez 7 Penal del Circuito de Bogotá. A Jorge Armando Torres le impuso una pena de 16 años y medio de cárcel, mientras que Eduardo Torres fue sentenciado a 17 años de prisión, que cumple en este momento bajo detención domiciliaria por ser padre cabeza de familia. Presumiblemente, la Juez Penal aumentó las penas a los homicidas: el Código Penal colombiano contempla, dentro de las circunstancias de mayor punibilidad, “que la ejecución de la conducta punible esté inspirada en móviles de intolerancia y discriminación referidos a la raza [o] la etnia” (art. 58). El homicidio de Jefferson Rodríguez no fue cualquier homicidio: fue atacado por razón de su color de piel, y víctima del odio racial de sus vecinos. Esta ha sido una de las únicas –si no la única– oportunidades en que un juez penal impone una condena que incluye el elemento específico del racismo como determinante de la pena a la que fueron sentenciados los dos asesinos. A pesar de esto, la sanción impuesta apenas sobrepasa la pena mínima para un homicidio,\*\* y el fallo no puede garantizar la seguridad de la familia de Jefferson, que no sólo perdió a uno de sus miembros, sino que debió abandonar su residencia por el temor a que este tipo de acto se repita.

\* Los hechos del relato ocurrieron en Bogotá en el día indicado y los nombres del relato son reales. El caso fue publicado por el periódico *El Tiempo*, el 27 de agosto de 2008, y por el periódico *Extra*, el 28 de agosto de 2008, en sus ediciones impresas.

\*\* El Código Penal colombiano establece una pena de 13 a 25 años por este delito.

En agosto de 2008 se conoció por los medios de comunicación el caso de un homicidio por razones raciales (crimen de odio), en el que, presumiblemente,<sup>9</sup> el juez aplicó la norma del Código Penal.

Es un precedente fundamental para el sistema judicial en la protección de los derechos de las víctimas de discriminación racial y en el reconocimiento de los crímenes inspirados en el racismo que ocurren a diario en contra de la población afrocolombiana-

---

racial contra personas afrodescendientes, quienes afirmaban no contar con un medio judicial para exigir el respeto de sus derechos. Durante 2007 recibió cerca de diez quejas en el mismo sentido, en diferentes zonas del país.

9 Al cierre de este informe, el ODR no conoce el texto completo de la sentencia judicial.

na. Para garantizar el derecho a un recurso idóneo y efectivo, estos fallos deben acompañarse de medidas de reparación para las víctimas y garantías de no repetición.

La acción de tutela es la acción judicial más común para los casos de discriminación racial en Colombia. Sin embargo, en el ordenamiento jurídico colombiano, ésta es una acción subsidiaria y no ordinaria, lo que significa que sólo puede ser utilizada en aquellos casos en los que no hay otro medio judicial para la protección de los derechos, o como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, mientras se tramita la acción ordinaria correspondiente. Por medio de ella tampoco es posible obtener la reparación para las víctimas, pues el juez de tutela sólo puede ordenar indemnizaciones *in genere* o en abstracto.<sup>10</sup> Los pocos casos en que las víctimas han tramitado a través de la acción de tutela han terminado en declaraciones judiciales sin repercusiones prácticas para los discriminadores, ni reparación para las víctimas. En consecuencia, los actos discriminatorios siguen repitiéndose sin que puedan darse garantías judiciales para evitarlos.

Una clara evidencia de ello es la repetición de actos discriminatorios contra población afrodescendiente en el acceso a establecimientos públicos. En el año 2005, la Corte Constitucional falló, por primera vez, una acción de tutela por discriminación racial en el acceso a establecimientos públicos en Cartagena.

Los hechos del caso señalan que el 25 de diciembre de 2004, la demandante –Johana Acosta–, su hermana y varias amigas se dirigieron a la discoteca “La Carbonera”, y que el guardia de seguridad les negó el acceso, indicándoles que para entrar debían tener un carné o una reservación y que, en ese momento, en el establecimiento había una fiesta privada. Cerca de 30 minutos después de este incidente, las mujeres decidieron volver a la discoteca y preguntar por las razones para impedirles el acceso. Las amigas de Johana, jóvenes de piel blanca, preguntaron al guardia sobre ello. La respuesta que obtuvieron fue que ellas, de piel blanca, podían entrar, pero que Johana y su hermana, que eran “morenitas”, no podían hacerlo. Ante esta respuesta, las jóvenes decidieron entrar a otra discoteca del sector, la “QKA-YITO”. Antes de intentar entrar a este establecimiento, Johana y su hermana se apartaron del grupo para comer algo. Sus amigas, de piel blanca, entraron a la discoteca. Sin embargo, cuando Johana y su hermana decidieron entrar, el portero les negó la entrada con el argumento de que la discoteca estaba llena y necesitaban una reservación para poder entrar. La demandante presionó al portero para entrar, argumentando que sus amigas acababan de hacerlo sin reservación. Ante esto, el portero afirmó finalmente: “Aquí los dueños del establecimiento nos tienen prohibido dejar ingresar a personas de tu color, a menos que sean personas que tengan mucho reconocimiento o con mucho dinero” (Corte Constitucional 2005). Los demandados, al contestar la tutela, explicaron que la restricción en el acceso obedecía a que la capacidad de la discoteca estaba copada y no a la raza o cultura de las personas.

---

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

En el fallo de este caso, la Corte Constitucional (2005) declaró que los hechos constituían un caso de discriminación racial que vulneraba el derecho a la igualdad, a la honra, al libre desarrollo de la personalidad y a la dignidad humana. Para proteger los derechos de la demandante, la Corte ordenó “prevenir a los representantes legales de las discotecas (...) que en el futuro se abstengan de impedir el ingreso de cualquier persona a esos establecimientos en razón a su raza” (Corte Constitucional 2005). También profirió órdenes para que la Defensoría del Pueblo brindara capacitación a los representantes legales, socios y trabajadores de los establecimientos comerciales sobre derechos humanos, sobre los orígenes de las comunidades afrocolombianas y la importancia de su diversidad étnica y cultural, y para que esta entidad, en conjunto con las autoridades de Cartagena, verificara que las discotecas no incurrieran nuevamente en prácticas discriminatorias. También exhortó al Congreso de la República para que expida una legislación que penalice la discriminación racial según los términos del artículo 4 de la Convención Internacional sobre el tema. Adicionalmente, la Corte decidió conceder la indemnización en abstracto o *in genere* para reparar a la víctima, por el daño moral causado por el acto discriminatorio (Corte Constitucional 2005).

A pesar de la decisión judicial de la Corte Constitucional, Johana Acosta, demandante y víctima del acto discriminatorio, tuvo que entablar un proceso civil para obtener la reparación, y sólo al cabo de 4 años, se profirió la sentencia con la orden de indemnización. La sentencia ordenó a cada discoteca, pagar la suma de 50 millones de pesos a Johana por los daños morales causados por el acto discriminatorio. Sin embargo, la expedición de la sentencia estuvo acompañada de amenazas contra la vida e integridad de la demandante para evitar que recibiera la reparación ordenada por el juez por lo que Johana se vio en la necesidad de entablar denuncias penales para buscar protección para ella y su familia.<sup>11</sup>

Seis meses después de los hechos que dieron lugar a la acción de tutela de 2005, otra persona –Liliana Sinisterra– presentó una acción de tutela por hechos idénticos en los mismos establecimientos públicos. En esta ocasión –junio de 2005–, a Liliana le fue negado el acceso a las discotecas “QK-YITO” y “La Carbonera”, con los mismos argumentos que le dieron a Johana en diciembre de 2004. Esta acción de tutela también fue revisada por la Corte Constitucional y la decisión se ajustó al precedente de la sentencia del año anterior. Esta vez, sin embargo, la Corte sólo ordenó prevenir a los representantes legales de los establecimientos que se abstuvieran de repetir la conducta, y a las autoridades del Distrito de Cartagena que vigilaran el cumplimiento de la orden por parte de las discotecas, sin decretar la indemnización (Corte Constitucional 2006a).

La primera decisión judicial no fue eficaz para la reparación de la víctima, ni tampoco para la prevención de los actos discriminatorios por parte de los establecimientos públicos demandados. A pesar de que estas sentencias tuvieron un gran cu-

---

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

brimiento mediático en diarios de circulación nacional,<sup>12</sup> no es posible afirmar que las decisiones de la Corte hayan sido eficaces para prevenir circunstancias similares en otras partes del país. En efecto, tres años después del primer fallo de la Corte Constitucional, tres discotecas de Bogotá –Genoveva, Gavanna y Sciroco- impidieron el ingreso de un grupo de seis personas afrodescendientes a sus establecimientos, con los mismos argumentos de las discotecas de Cartagena: “es una fiesta privada” o “necesitan una reservación”.

Este grupo de personas afrodescendientes interpuso una acción de tutela para solicitar la protección de sus derechos a la honra, la dignidad humana y la igualdad.<sup>13</sup> La demanda de tutela, elaborada por el ODR, se propuso fortalecer el precedente judicial en la materia en tres sentidos. El primero de ellos, fue el reconocimiento de que este tipo de actos no son hechos aislados sino que son prácticas sistemáticas por parte de los establecimientos públicos que afectan el interés general y que generan dinámicas excluyentes contra la población afrocolombiana. El segundo, presentar formas novedosas de prueba y formas de seguimiento al cumplimiento del fallo. Para esto último solicitó que se vinculara al proceso a las autoridades distritales y nacionales –Alcalde Mayor de Bogotá y Presidente de la República–, por ser estos quienes deben vigilar el respeto del derecho a la igualdad y el principio de no discriminación por parte de los actores privados. En tercer lugar, se propuso fortalecer el mecanismo judicial para obtener la reparación de las víctimas.

El fallo de primera instancia del Tribunal Superior de Bogotá declaró que se trataba de un acto de discriminación racial, pero sólo para uno de los tres bares demandados. Dentro de las órdenes proferidas, el Tribunal ordenó al dueño del establecimiento que en el futuro se abstenga de impedir el acceso de cualquier persona en razón del color de su piel. También remitió copia del fallo a la Alcaldía Mayor de Bogotá para que vigile el cumplimiento de la orden por parte de la discoteca, y exhortó al Presidente de la República para que presente un proyecto de ley que sancione los actos de discriminación racial, como lo ordena la Convención Internacional. Con respecto a la indemnización, el Tribunal se abstuvo de decretarla porque consideró que no hubo detrimento patrimonial. Finalmente, también se abstuvo de ordenar la divulgación del fallo en los medios de comunicación porque éstos no participaron de la violación del derecho a la igualdad.<sup>14</sup>

El ODR apeló el fallo ante la Corte Suprema de Justicia, que lo revocó parcialmente y extendió la condena a las tres discotecas. El fallo sentó un precedente importante al invertir la carga de la prueba de la discriminación. Según la Corte, corresponde a los demandados demostrar que no hubo intención discriminadora en casos como estos, y no al demandante demostrar su existencia. Sin embargo, la Corte no otorgó la indemnización pedida y se limitó a ordenarles a los demandados presentar disculpas públicas a las personas que discriminaron.

---

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

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

14 El ODR apeló el fallo de primera instancia porque no protegió de forma suficiente y adecuada los derechos fundamentales de las víctimas del acto discriminatorio.

Estos hechos demuestran la insuficiencia de la acción de tutela para garantizar los derechos de las víctimas a la protección judicial por casos de discriminación racial, así como el alto grado de ineficacia de las decisiones judiciales anteriores para erradicar los actos discriminatorios. Dicha ineficacia tiene que ver con el hecho de que las decisiones tomadas en estos procesos no tienen fuerza coactiva porque por medio de la acción de tutela no es posible imponer sanciones penales ni económicas a los discriminadores. Tal como en el caso de Johana, la indemnización debe ser buscada a través de un incidente de cumplimiento del fallo por la jurisdicción ordinaria y el juez de primera instancia, sin que se garanticen las condiciones de seguridad para que las víctimas puedan buscar la reparación integral por los actos de discriminación racial. Adicionalmente, el seguimiento de la forma en que se cumple el fallo recae sobre las autoridades públicas, quienes, a su vez, tampoco son controladas adecuadamente por el juez de instancia.

*Los casos judiciales de discriminación racial no han reparado a las víctimas, y siguen repitiéndose sin que existan garantías judiciales para evitarlos.*

Estos casos son la evidencia de que, en Colombia, las víctimas de discriminación racial y racismo no cuentan con un recurso judicial idó-

neo. A pesar de esto, el Estado colombiano sigue sin penalizar la discriminación racial, tal como lo ordena el artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación Racial.

El Estado colombiano, a pesar de las reiteradas recomendaciones del CEDR (1996, 1999), sigue sin realizar la declaración prevista en el artículo 14 de la Convención Internacional para reconocer competencia al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial para conocer casos de discriminación racial. El argumento central del Estado para negarse a hacer la declaración es que existen suficientes recursos judiciales para las víctimas de discriminación racial. Sin embargo, tal como se ha mostrado, las acciones judiciales existentes no garantizan adecuadamente los derechos ni tampoco son efectivas. Este panorama deja a las víctimas de discriminación racial y racismo sin acciones jurídicas internas para satisfacer íntegramente su derecho a la justicia, a la reparación y a las garantías de no repetición, y sin una posibilidad clara de acudir a las instancias internacionales, tales como el CEDR o la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

¿Iguales ante la ley?

Los perfiles raciales en la Fuerza Pública y la Rama Judicial

Tal como se explicó anteriormente, para garantizar el cumplimiento del principio de no discriminación en la aplicación de la ley es necesario que el Estado realice tres tipos de actividades: i) producir, recolectar y sistematizar información diferencial y desagregada sobre la población afrocolombiana; ii) detectar casos de trato discriminatorio por parte de los operadores, perseguirlos y diseñar programas para prevenirlos; y iii) diseñar e implementar programas de formación en derechos humanos y concretamente en el derecho a la igualdad y el principio de no discriminación.

i) La desinformación de la justicia

La producción de información diferencial y desagregada es el primer paso para el diseño y realización de investigaciones serias y detalladas sobre el tratamiento igualita-

rio por parte del sistema de administración de justicia a la población afrocolombiana. Sin embargo, las entidades encargadas de ello carecen de este tipo de información.

La Fiscalía General de la Nación cuenta con un sistema de información que registra las variables de género, edad, calidad del interviniente y actuaciones procesales; sin embargo, “no contemplan el rasgo descriptivo de la condición racial”.<sup>15</sup> Esto significa entonces que el Estado colombiano no cuenta con la información estadística de personas afrocolombianas que son investigadas por conductas delictivas. Tampoco es posible saber cuáles de ellas son llevadas a un juicio penal y cuáles no. Por esa razón, no es posible determinar de forma sistemática si la ley está siendo aplicada de forma igualitaria a la población afrodescendiente y mestiza. Tampoco es posible definir si los investigadores de la Fiscalía aplican algún tipo de perfil racial o actuación basada en prejuicio.

En lo que se refiere al sistema judicial, el Consejo Superior de la Judicatura –entidad encargada de administrar la Rama Judicial y ejercer la función disciplinaria– desconoce los datos sobre personas afrodescendientes, negras, palenqueras y raizales que han sido juzgadas por la Rama Judicial, y tampoco cuenta con los datos sobre aquellas que han sido condenadas.<sup>16</sup> Por ello es imposible saber si el sistema judicial está actuando de manera imparcial frente a la población negra en Colombia.

En cuanto al sistema carcelario, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) reporta información sobre el porcentaje de población en sus establecimientos carcelarios, para un total nacional correspondiente al 3,15% del total de reclusos a nivel nacional.<sup>17</sup> Con respecto a la situación jurídica de la población carcelaria, el Inpec indica que el 70% de los afrocolombianos que están recluidos en sus centros penitenciarios se encuentran allí por una condena judicial, mientras que el 27% están en calidad de sindicados.<sup>18</sup>

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

---

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

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

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

18 Ídem.

medida en que estas categorías no son naturalmente excluyentes entre sí, los datos resultan poco confiables para el análisis.

Adicionalmente, en los datos del sistema carcelario tampoco es clara la forma de registro e identificación de la población carcelaria. Por esa razón, no es posible saber si en los datos de personas afrocolombianas están registradas aquellas que se autoidentifican como tales o si el registro se hace con base en el criterio de un observador externo. Por consiguiente, no es posible evaluar si el Inpec está haciendo uso del criterio de identificación aceptado en el Convenio No. 169 de la OIT y en la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial. El Inpec está actualizando el sistema de información para incluir todas las variables contempladas en el censo.<sup>19</sup> Entre tanto, no hay certeza sobre la población afrocolombiana en centros penitenciarios según el criterio de autoidentificación.

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

ii) Afinando el “perfil racial”

El “perfil racial” es definido como el evento en el que un actor encargado de hacer cumplir la ley, interroga, detiene, investiga o condena a una persona porque cree que los miembros de ese grupo racial o étnico tienen mayor probabilidad de incurrir en el acto delictivo que se investiga (Gross y Livingston 2002). Las prácticas de perfil racial implican una aplicación desigual de la ley por una actuación guiada por el prejuicio que es muy difícil de probar. Sin embargo, los hechos demuestran que las autoridades policiales y Fuerzas Militares en particular incurrir en estas prácticas, afectando el goce pleno de los derechos para las comunidades negras. Los casos de discriminación racial contra los afrocolombianos siguen siendo denunciados ante organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación, sin lograr pasar a esferas judiciales. Esto queda en evidencia en el caso de Mariela,<sup>20</sup> habitante del barrio Lleras en el municipio de Buenaventura.

iii) Justicia incapacitada en derecho a la igualdad

La Convención Internacional sobre la Eliminación de la Discriminación Racial (CIEDR) establece la obligación de tomar medidas inmediatas y eficaces especialmente en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información para combatir los prejuicios que llevan a la discriminación racial (art. 7). Igualmente, el Programa de Acción de Durban en sus párrafos 133, 134 y 135 establece que los Estados organizarán programas de capacitación sobre derechos humanos con enfoque antirracista y antisexista –en particular sobre las normas nacionales e internacionales que prohíben la discriminación racial y su aplicación en el derecho interno–, y que realizarán campañas de difusión sobre las obligaciones en virtud de

---

19 Idem.

20 El nombre de los actores del caso fue cambiado para proteger su identidad.

### ***Si es un negro del Lleras es narcotraficante y guerrillero***

El barrio Lleras de Buenaventura es una zona insular, tradicionalmente estigmatizada por las reiteradas situaciones de violencia, pobreza y problemas sociales. Además ha sido estigmatizado por el hecho de que es un barrio habitado mayoritariamente por población negra. En efecto, el comandante de Policía de Buenaventura afirmó en un video sobre la situación de violencia e inseguridad en el municipio, que los niños del barrio Lleras “son hijos del narcotráfico”. Para justificar esta afirmación, el agente de policía explicó que los niños de esta zona son negros y muy pobres. Por esa razón no era comprensible que pudieran estar gordos y no desnutridos, salvo que sus familias estuvieran involucradas en el negocio del narcotráfico. El agente afirmó en el video: “si los niños del barrio Lleras, cuya población es mayoritariamente negra, están gordos es por el narcotráfico”. Adicionalmente, las personas del barrio Lleras relatan que allí la Policía y el Ejército sacan a las personas de su casa simplemente por el hecho de ser negras,\* pues no lo hacen con aquellas pocas familias blancas o mestizas, y lo hacen sin ningún tipo de orden judicial. Una de las evidentes consecuencias de este prejuicio con respecto a la población negra de esta zona de Buenaventura fue sufrida por Mariela, madre cabeza de familia habitante del Lleras. Relata Mariela que la Policía de Buenaventura hizo una convocatoria para contratar mujeres cocineras para prestar su servicio en la estación. Mariela asistió a la reunión convocada y, al presentarse públicamente, el cabo a cargo de la actividad afirmó: “Usted por ser del Lleras está vetada. Usted puede ser guerrillera porque todo lo que hay en el Lleras es guerrilla y usted puede ser informante”. Con este argumento Mariela quedó estigmatizada como colaboradora de un grupo al margen de la ley y, una vez más, perdió la posibilidad de trabajar por dos razones: ser una persona negra y vivir en el barrio Lleras de Buenaventura.

\* Relato de un joven del barrio Lleras, Buenaventura, Valle, 20 de mayo de 2007; video “Pacíficos del Pacífico”, producido por la organización Miserio, la Pastoral afrocolombiana, Diócesis de Quibdó, Diócesis de Buenaventura, Conferencia Nacional Afrocolombiana y Proceso de Comunidades Negras.

la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Los objetivos centrales de impartir formación y capacitación a los miembros de la Fuerza Pública, fiscales y operadores judiciales sobre el componente de no discriminación y derecho a la igualdad, es prevenir los actos discriminatorios por parte de éstos y difundir entre las entidades las obligaciones en materia de discriminación racial.

El Estado colombiano no ha cumplido cabalmente con estas obligaciones. Las entidades del sistema de administración de justicia en Colombia desarrollan planes institucionales de formación, de acuerdo con los lineamientos del Decreto 1567 de 1998 que regula el Sistema Nacional de Capacitación para Empleados del Estado. Esta norma establece que cada entidad pública debe formular un plan institucional de capacitación, de forma que haya coordinación y coherencia entre entidades y dentro de las entidades mismas (Dec. 1567 de 1998, art. 2). De esa manera, para cumplir con las obligaciones, las entidades deben incluir en sus planes de capacitación los contenidos de la CIEDR y los relativos al derecho a la igualdad y el prin-

cipio de no discriminación. Las entidades del sistema de administración de justicia colombiano no lo están haciendo.

En Colombia, las Fuerzas Militares han sido acusadas en varias ocasiones de violaciones al derecho internacional de los derechos humanos (DDHH) y al derecho internacional humanitario (DIH). Por esa razón, la formación en estas áreas es una exigencia para los oficiales vinculados a las Fuerzas Militares. En efecto, los programas de formación en derechos humanos en las Fuerzas Militares se desarrollan en Colombia desde el año 1992, cuando se comenzó a implementar el Plan Permanente de Integración del Derecho Internacional de los DDHH y el DIH, y se integró a los currículos académicos de las escuelas de formación y capacitación militar en todos los niveles jerárquicos.<sup>21</sup> El componente referido al derecho a la igualdad y el principio de no discriminación, sin embargo, no se imparte de manera diferenciada a los oficiales de las Fuerzas Militares.

El Ejército Nacional brinda capacitación a los soldados y alumnos de sus academias sobre los derechos de la población afrocolombiana y la discriminación hacia las minorías étnicas, en particular, derechos fundamentales, los contenidos del Convenio 169 de la OIT y de la Ley 70 de 1993. Sin embargo, los contenidos específicos de la CIEDR no son incluidos en los programas de formación. Esto resulta consistente con los casos denunciados públicamente por comunidades afrocolombianas en zonas de conflicto armado, en donde afirman que los oficiales de la Fuerza Pública incurrían en conductas discriminatorias basadas en prejuicios sobre el color de su piel y vulneran los derechos étnicos de la población. Esta situación es evidente en el caso de las comunidades afrocolombianas del río Yurumanguí, en el municipio de Buenaventura (*ver recuadro p. 294*).

*“Negros yurumanguenses, desmovilicense”.  
Crean que por ser negros somos guerrilleros.  
No somos víctimas de la guerra, sino negros  
guerrilleros. Nos toman fotos,  
nos hacen requisas y nos detienen.*

Estos hechos son una clara muestra del ejercicio del “perfil racial” por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas, quienes estigmatizan a la población afrocolombiana que se encuentra en zonas de conflicto y los exponen como objetivo militar ante los actores armados ilegales. El Ejército Nacional señala que el Ministerio de Defensa atiende directamente las peticiones y consultas de la población que requiere atención diferenciada tales como indígenas, desplazados, defensores de DDHH, sindicalistas, víctimas de desaparición forzada, comunidades de alto riesgo y afrocolombianos.<sup>22</sup> Sin embargo, hechos como los relatados son denunciados por las comunidades y organizaciones sociales, sin que las entidades encargadas promuevan procesos de investigación por actos fundados en prejuicios raciales y sin que pueda demostrarse la eficacia de los programas de formación para combatir estas conductas.

La Policía Nacional, por su parte, cuenta con el Sistema Nacional de Capacitación para Empleados del Estado, a través del cual busca garantizar la coherencia y coordinación de los componentes de la capacitación a nivel nacional, y dentro de las entidades. A pesar de ello, de acuerdo con las respuestas de los departamentos de

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

22 Ídem.

### “Negro yurumangué, desmovílicese”\*

Yurumangué es un corregimiento rural del municipio de Buenaventura, en donde el 88,5% de la población es afrodescendiente. A lo largo del río Yurumangué se asientan varias de estas comunidades negras. Esta zona rural del Valle del Cauca se ha visto afectada de forma dramática por el conflicto armado. En efecto, en 2001, las comunidades de los ríos Yurumangué, Naya, Mayorquín, Anchicayá, Calima, Cajambre y Daña comenzaron a denunciar la presencia, amenazas y hostigamiento de grupos paramilitares en sus territorios. A pesar de las constantes denuncias de organizaciones no gubernamentales y de las comunidades negras sobre las amenazas contra su vida, el 10 y 11 de abril de 2001, un grupo de paramilitares incursionó en una de las comunidades del río Naya –que limita al norte con Yurumangué– y asesinaron con motosierra a 32 personas, campesinas, afrocolombianas e indígenas.\*\*

Jairo\*\*\* es un joven yurumangué que relata cómo agentes de la brigada de marina con sede en Buenaventura han estigmatizado a la población negra de su comunidad, Juntas del Río Yurumangué:

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

\* Relato reconstruido a partir de los testimonios de los jóvenes del río Yurumangué. Grupo focal realizado por el ODR, mayo de 2007.

\*\* Denuncia del Proceso de Comunidades Negras, consultada en mayo de 2008, [www.renacentes.org](http://www.renacentes.org).

\*\*\* El nombre del actor del relato ha sido cambiado para proteger su identidad.

policía de las diferentes zonas del país a los que se solicitó la información, los contenidos no están unificados y estandarizados a nivel nacional. Dentro de las respuestas obtenidas por los departamentos policiales de diferentes zonas del país,<sup>23</sup> es común

23 El ODR solicitó información a la Dirección Nacional de la Policía, a la Policía de los departa-

el componente de derechos humanos y derecho internacional humanitario, pero los temas específicos dentro de estos componentes, difieren entre sí.

Dentro de estos bloques de derecho internacional de los derechos humanos (DDHH) y derecho internacional humanitario (DIH), tan sólo el Departamento de Policía de Antioquia cuenta con componentes específicos sobre formas de discriminación y derechos de la población afrodescendiente.<sup>24</sup> El Departamento de Policía del área metropolitana del Valle de Aburrá<sup>25</sup> incluyó la Convención para Erradicar la Violencia contra la Mujer y la Convención sobre la Esclavitud.<sup>26</sup> Afirma esta entidad, sin embargo, que para el fortalecimiento de los componentes de igualdad y discriminación racial ha impartido talleres sobre el derecho de propiedad colectiva de los afrocolombianos (Ley 70 de 1993) y sobre la protección constitucional de la diversidad cultural (C.P., art. 7).<sup>27</sup> También los departamentos de policía del área metropolitana de Santiago de Cali<sup>28</sup> y de Nariño incorporan a sus programas de formación contenidos sobre diversidad cultural y derechos diferenciales de la población afrocolombiana.<sup>29</sup>

Por su parte, la Policía del Departamento del Cauca parece impartir contenidos diferentes en cada una de sus estaciones y municipios. De un total de 12 municipios, de los cuales la Oficina Departamental remitió información,<sup>30</sup> la estación de El Estrecho Patía fue la única que dentro de los contenidos de las instrucciones del año 2006 incluyó contenidos específicos sobre discriminación racial contra afrodescendientes, así como contenidos relativos a los derechos diferenciales y a la diversidad cultural de las comunidades negras.<sup>31</sup>

Es evidente que los planes de formación de la Policía Nacional no incorporan de manera diferenciada y específica los contenidos de las normas nacionales e internacionales relativas a la discriminación racial contra afrodescendientes. Si bien

---

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

24 Respuesta del 29 de noviembre de 2007 del Departamento de Policía de Antioquia, Coordinación de Derechos Humanos, al derecho de petición enviado por el ODR.

25 El área metropolitana del Valle de Aburrá agrupa los municipios de Medellín, Envigado, Itagüí y Bello.

26 Colombia no ha ratificado la Convención sobre la Esclavitud.

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

28 El área metropolitana de Santiago de Cali agrupa los municipios de Cali, Candelaria, Jamundí, Palmira y Yumbo.

29 Respuesta del 27 de noviembre de 2007 de la Policía Metropolitana de Santiago de Cali al derecho de petición enviado por el ODR. Respuesta del 6 de diciembre de 2007 del Departamento de Policía de Nariño al derecho de petición enviado por el ODR.

30 El Departamento de Policía de Cauca envió actas de formación de sus estaciones en los municipios de Suárez, El Bordo, El Estrecho Patía, Inza, Sucre, Rosas, La Sierra, Guapi, Villa Rica, Mercaderes, Balboa y Totoró.

31 Actas No. 003 de 16 de febrero de 2006 y No. 029 de 31 de marzo de 2006 de la Estación de Policía El Estrecho, Departamento de Policía Cauca. El acta fue anexada a la respuesta del 28 de marzo de 2008 del Departamento de Policía de Cauca al derecho de petición enviado por el ODR.

algunos de los departamentos de policía los incluyen, no es un tema que sea transversal a las diferentes regiones.

Los hechos denunciados de manera informal por las personas afrocolombianas confirman la práctica de los perfiles raciales. Esto, a pesar del esfuerzo de la Policía Nacional y el Ejército por impartir formación general en derechos humanos. Estos casos demuestran que la formación y capacitación en el componente específico de discriminación racial y los contenidos de la Convención Internacional es indispensable.

La Fiscalía General de la Nación diseña e implementa sus programas de formación a través de la Escuela de Estudios e Investigaciones Criminalísticas y Ciencias Forenses. Los programas que desarrolla se limitan a técnicas de investigación criminal y al apoyo logístico para los programas que adelanta la Secretaría General de la entidad para la capacitación de los funcionarios.<sup>32</sup> Lamentablemente, la información sobre estos programas no fue suministrada por la entidad, por lo que no es posible establecer si dentro de la formación a sus funcionarios, existen componentes dirigidos a la erradicación de prácticas discriminatorias contra los afrodescendientes.

Los programas de formación en la Rama Judicial colombiana son administrados por la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”. Los programas desarrollan temas generales para magistrados, jueces y empleados judiciales, así: programa de ingreso para magistrados, jueces y empleados judiciales; formación judicial general; formación judicial especializada; formación sobre el sistema penal acusatorio; formación especializada para juzgados administrativos; formación de jueces de paz; programa intercultural de formación sobre derecho indígena; programa de formación de formadores y programa de informática jurídica.<sup>33</sup>

Dentro de los contenidos de estos programas resalta el componente de derechos humanos y derecho internacional humanitario, que incluye los siguientes temas: bloque de constitucionalidad, conceptos básicos de derecho internacional de los derechos humanos, garantías procesales y derecho a un recurso eficaz, derecho a la vida y su integridad, derecho internacional humanitario, protección internacional de los derechos humanos y derecho penal internacional.

Los cursos de formación incorporan de forma transversal el tema de igualdad de género en la administración de justicia, mediante un programa de perspectiva de género cuyo objetivo es “concienciar a los funcionarios judiciales, de la importancia de la incorporación de la Perspectiva de Género a todas las aéreas (sic), como una herramienta trascendental en la transformación de la cultura de la discriminación que históricamente ha afectado a enormes grupos de población en el mundo”.<sup>34</sup>

Dentro de los objetivos específicos se señala la importancia de contribuir a la eliminación de prácticas sexistas y discriminatorias en la administración de justicia; la consolidación de una red de formadoras y formadores para la divulgación, garantía y promoción de los derechos de las mujeres; y la construcción de indicadores para

---

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

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

34 Ídem.

evaluar la gestión judicial en la protección de los derechos de la mujer.<sup>35</sup> Para cumplir con estos objetivos, el programa de formación incluye contenidos jurídicos como el principio de igualdad en el goce de los derechos humanos y la administración de justicia, la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Igualmente, incluye materiales sobre el sistema patriarcal y la discriminación de género en la sociedad y la violencia contra la mujer.

El programa de formación en perspectiva de género realizó en el año 2002 varios talleres de sensibilización al tema para los funcionarios de la Rama Judicial. En 2007 llevó a cabo un encuentro nacional que reunió a magistradas y magistrados de las altas cortes, senadores de la República y representantes del Gobierno nacional. Según el Consejo Superior de la Judicatura, este encuentro de actores de las tres ramas del Estado permitió renovar el compromiso de la incorporación de la perspectiva de género en la función pública como una política de Estado. En consecuencia, a finales de ese mismo año se conformó la red de formadores dentro de la Rama Judicial, para que replicaran el programa de perspectiva de género durante el año 2008.<sup>36</sup>

Este completo programa de formación en perspectiva de género, sin embargo, no es replicado para otro tipo de discriminaciones. En efecto, a pesar de que la erradicación de las prácticas racistas en la administración de justicia es un compromiso de Estado (CIEDR, art. 5), no se encuentra en la descripción de los contenidos de formación una referencia explícita a la discriminación racial y el racismo en la administración de justicia.

El derecho a la igualdad hace parte de los programas de formación de las entidades del sistema de administración de justicia, en términos generales. Sin embargo, el componente específico relativo a la discriminación racial no es incorporado de forma transversal y generalizada a las entidades y regiones del país. La inclusión del componente específico es fundamental para cumplir con los compromisos asumidos por el Estado colombiano en la Declaración y Programa de Acción de Durban<sup>37</sup> y la Convención Internacional para la erradicación de las prácticas discriminatorias contra los afrodescendientes en el sistema de administración de justicia.

#### La diversidad en el sistema de administración de justicia

Colombia es, según la Constitución Política, una nación que protege su diversidad étnica y cultural (C.P., art. 7). La protección de dicha diversidad en el sistema de administración de justicia para el caso de los afrodescendientes implica garantizar el acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad, identificar los factores que impiden el igual acceso y la presencia equitativa de los afrodescendientes en todos los niveles del sector público y en particular en la administración de justicia, y adoptar medidas apropiadas para eliminar los obstáculos identificados y para promover la igualdad de acceso y la presencia equitativa de los afrodescendientes en la administración pública (CIEDR, lit. c., art. 5).<sup>38</sup>

---

35 Ídem.

36 Ídem.

37 Programa de Acción de Durban, pars. 133, 134 y 135.

38 Programa de Acción de Durban, pars. 11 y 74.

Para cumplir con estas obligaciones, es necesario conocer los datos desagregados sobre la totalidad de la planta de personal y el número de personas afrodescendientes que están vinculadas a las entidades de la Fuerza Pública, de aquellas que hacen parte del sistema de administración de justicia y del sistema carcelario. Sólo analizando esta información es posible determinar si la población afrodescendiente está suficientemente representada dentro del sistema de administración de justicia y definir si es necesario crear programas para garantizar el derecho de participación en la administración pública a esta población. Lamentablemente, las entidades involucradas en el sistema de administración de justicia en Colombia no producen esta información de manera sistemática.

Las Fuerzas Militares desconocen el número de personas afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales vinculadas a la entidad porque “no existe tal discriminación en la base de datos en razón de la raza”.<sup>39</sup>

La Policía Nacional no cuenta con un consolidado a nivel nacional sobre la participación de personas afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales vinculadas a la institución. De la información solicitada a las oficinas departamentales y municipales, tan sólo tres de ellas –Nariño,<sup>40</sup> Valle<sup>41</sup> y Cali<sup>42</sup>– brindaron la información completa sobre el número de personas afrodescendientes vinculadas con respecto al total del personal (véase *cuadro 1*).<sup>43</sup> El Departamento de Policía de Antioquia alegó reserva legal sobre la información del total de las personas vinculadas<sup>44</sup> y sólo proporcionó información de las personas afrodescendientes.<sup>45</sup> La Policía Metropolitana del Valle de Aburrá sólo envió información sobre el personal afrodescendiente.<sup>46</sup> El Departamento de Policía de San Andrés sólo contestó con la información de personas afrodescendientes y raizales, sin la posibilidad de contrastarla con la totalidad de la planta de personal para determinar el nivel de participación.<sup>47</sup> El Departamento de Policía de Cauca, en su primera respuesta, remitió la solicitud a la Dirección General de la Policía Nacional en Bogotá,<sup>48</sup> y ante la insistencia del derecho de peti-

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

48 Respuesta del 21 de diciembre de 2007 del Departamento de Policía de Cauca al derecho de

**CUADRO 1. PERSONAL AFRODESCENDIENTE EN LA POLICÍA NACIONAL**

DEPARTAMENTO-CIUDAD	AFRODESCENDIENTES	TOTAL DE PERSONAL	PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN
Nariño	126	3106	4,0
Valle	331	3690	8,9
Cauca	42	N-R	N-R
Antioquia	171	N-R	N-R
San Andrés y Providencia	63	N-R	N-R
Cali	523	5463	9,5
Medellín	421	N-R	N-R

ción envió la información de las personas afrodescendientes vinculadas, pero no el total de funcionarios.<sup>49</sup>

Los datos de participación de la población afrodescendiente en la Policía Nacional muestran una participación minoritaria en los lugares cuyas autoridades proporcionaron esta información. (véase *cuadro 1*)<sup>50</sup> Para el departamento de Nariño, el total de la población afrodescendiente es de 18,8%,<sup>51</sup> mientras que la participación en la Policía Departamental es tan sólo del 4,05%. En el departamento del Valle, el 8,97% de participación en la Policía resulta poco significativo en relación con el porcentaje de población afrocolombiana en este departamento, que asciende al 27,2%. En Cali, cuyos datos son aislados de los departamentales por ser un área metropolitana, la proporción muestra también una representación marginal de la población afrocolombiana.

Con respecto al número de personas afrodescendientes que trabajan en la Fiscalía General de la Nación, esta entidad afirmó que no se recolecta información sobre la pertenencia étnica y/o racial de sus funcionarios.<sup>52</sup> El Inpec tampoco registra esta información de sus funcionarios.<sup>53</sup>

El Consejo Superior de la Judicatura, que coordina el sistema de información de la Rama Judicial (Ley 270 de 1996), reporta un total de 659 servidores judiciales afrodescendientes, afrocolombianos, negros, palenqueros o raizales.<sup>54</sup> A pesar de no contar con la información sobre la totalidad de servidores judiciales vinculados a la Rama Judicial para poder determinar los niveles de participación de la población afro, es posible analizar el rango de ubicación de las personas afrodescendientes. Según la información proporcionada por el Consejo Superior de la Judicatura, del

petición enviado por el ODR.

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

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

51 Cálculos del ODR con datos del censo de 2005.

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

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

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

total de 659 funcionarios afro, el 10,4% (69 personas) son jueces promiscuos o municipales; el 6,8% (45 personas) son jueces de circuito y de circuito especializado; y el 2,8% (19 personas) son magistrados de tribunales. Finalmente, en las altas cortes, Corte Suprema de Justicia, Corte Constitucional, Consejo de Estado y Consejo Superior de la Judicatura, no hay magistrados afrodescendientes.

Es importante destacar que dentro de las entidades del sistema de administración de justicia, el Consejo Superior de la Judicatura es la entidad que cuenta con la información más organizada y completa sobre la participación de personas afrodescendientes en la Rama Judicial, diferenciados por regiones y rangos. Ésta debe ser considerada como una buena práctica para desarrollar en las demás entidades del sistema de administración de justicia. Ahora bien, es importante, en todo caso, determinar si la participación de la población afrodescendiente en la Rama Judicial es suficiente según el número total de los servidores judiciales, en relación con la población nacional y regional. Igualmente, es necesario señalar la ausencia de representación de la población afrodescendiente en las altas cortes de la Rama Judicial y, en general, la forma en que la participación afrocolombiana se reduce a medida que se sube en la jerarquía de la Rama Judicial.

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

## La respuesta de los jueces

El último eslabón en la cadena de la administración de justicia son los fallos judiciales. En estos se definen en ocasiones la exigibilidad y eficacia de los derechos. La importancia de los fallos radica en que son los que pueden garantizar que los actos de discriminación racial no queden en la impunidad. Si bien es cierto que la existencia de sentencias judiciales no garantiza el goce de los derechos, tal como se mostró en el primer aparte de este capítulo, son un elemento importante para asegurar la protección de los ciudadanos frente al racismo y la discriminación. En este aparte se presentan las respuestas del sistema judicial colombiano al tema de la discriminación racial y el racismo contra la población afrodescendiente.

Los casos de discriminación racial

en la jurisdicción constitucional: la Corte Constitucional

La Corte Constitucional colombiana ha proferido varios fallos relacionados con la discriminación racial contra la población afrocolombiana. En el primero de ellos, conocido como el caso Cimarrón (T-422 de 1996), la Corte Constitucional (1996)

*Colombia no sabe cuántas personas afrodescendientes trabajan en las entidades del sistema de administración de justicia. No hay magistrados afrodescendientes en ninguna de las cuatro altas cortes en Colombia.*

avaló una medida de discriminación positiva en materia de participación de las comunidades negras en las juntas distritales de educación.

La acción de tutela fue interpuesta por la organización afrocolombiana Cimarrón, que reclamaba su derecho a participar en la Junta Distrital de Educación del Distrito Turístico de Santa Marta. Para ello, la organización argumentaba la existencia de un derecho de participación derivado del carácter étnico de la población afrocolombiana y se apoyaba en una resolución de la Alcaldía de Santa Marta y en la Ley General de Educación. La Alcaldía resolvió que en esa Junta debían participar representantes de las comunidades indígenas porque, en su opinión, en Santa Marta no existían grupos raciales negros. La tutela fue negada por el Tribunal Superior de Santa Marta por considerar que, en efecto, en ese distrito no había personas negras. La tutela fue confirmada por la Corte Suprema de Justicia en la segunda instancia con un argumento de procedimiento.<sup>55</sup> El proceso fue seleccionado para revisión por la Corte Constitucional, la que señaló que se trataba de un acto de discriminación racial que lesionaba los derechos de una persona y los de una comunidad o etnia. También afirmó la Corte que la participación de las comunidades negras en las juntas distritales de educación es una medida de “igualdad promocional general”, por lo que el acto de la Alcaldía constituía una violación del derecho a la igualdad (Corte Constitucional 1996).

Durante los siguientes nueve años, la Corte Constitucional profirió varios fallos relacionados con los derechos de la población afrodescendiente, pero ninguno trataba casos específicos de discriminación racial. Sólo hasta el año 2005, cuando falló el caso de discriminación en el acceso a las discotecas de Cartagena, se volvió a pronunciar sobre el tema específico a partir de un caso particular. En esta sentencia, la Corte Constitucional protegió el derecho a la igualdad, a la honra, el libre desarrollo de la personalidad y a la dignidad humana de Johana Acosta. Sentó un precedente fuerte sobre la procedencia de la acción de tutela para casos concretos de discriminación racial y sobre las posibilidades de reparación. Primero, porque definió que el daño no termina con el acto discriminatorio contra la persona sino que, por el contrario, el daño subsiste porque la conducta atenta contra el interés general. Segundo, porque ordenó la indemnización en abstracto como forma de reparación para estos casos (Corte Constitucional 2005). Tal como se expuso anteriormente, en 2006, la Corte profirió otra sentencia por los mismos hechos y contra los mismos establecimientos públicos. En esta ocasión, sin embargo, se apartó del precedente en materia de reparación y no ordenó la indemnización en abstracto (Corte Constitucional 2006a).

Posteriormente, la Corte Constitucional negó una acción de tutela en un caso en el que la Corporación Afro colombiana de Sucre Raíces demandaba a la Alcaldía y la Secretaría de Educación y Cultura Municipal de Sincelejo por la afectación del derecho a la igualdad, la educación y la vida digna. La Alcaldía de Sincelejo expidió un acto administrativo en el que concedía el beneficio de exención del pago de la educación para niños en situación de desplazamiento forzado y niños indígenas. Este beneficio, sin embargo, no fue extendido a los niños afrocolombianos que se encontraban en la misma situación de hecho que los indígenas. La Corte negó la

---

55 La Corte Suprema sostuvo que las personas jurídicas no podían interponer la acción de tutela.

tutela con un argumento de procedimiento: la acción de tutela no procede contra actos de carácter general (Corte Constitucional 2006b) y, por tanto, no profirió un fallo de fondo.

En el año 2007, hechos similares a los analizados en la Sentencia T-422 de 1996 fueron demandados en una nueva acción de tutela. En esta ocasión, la Corte reiteró el precedente de 1996 y protegió el derecho a la igualdad de una mujer afrocolombiana a la que la Universidad del Tolima le había negado el ingreso como una cuota de la población afro. La negativa de la Universidad se basaba, igual que en el caso de 1996, en los rasgos físicos de la mujer. En opinión de la Universidad, la mujer no tenía el color de la piel lo suficientemente oscuro para ser considerada como una persona negra. En consecuencia, no la aceptó como representante de las comunidades negras, a pesar de que ella se identificaba como tal y contaba con el aval de una organización afrocolombiana. La Corte sostuvo que se trataba de un caso de discriminación racial y que las medidas de acción afirmativa para la población afrocolombiana debían basarse en el criterio de autoidentificación, y no en los rasgos físicos de la persona (Corte Constitucional 2007).

Es importante anotar que si bien la Corte Constitucional ha protegido el derecho a la igualdad y el principio de no discriminación de la población afrocolombiana, el precedente no resulta lo suficientemente fuerte, como para lograr ser eficaz en las prácticas de los actores sociales, ni en las decisiones de los jueces de instancia. En efecto, en las decisiones de 2006 y 2007, los jueces de instancia no acogieron el precedente de la Corte en la materia, o lo acogieron sólo parcialmente.

Esta fragmentación entre los criterios de unificación de la Corte Constitucional y los fallos de los jueces de instancia constituye uno de los principales obstáculos para la garantía del derecho a la igualdad de la población afrocolombiana en el tema de la discriminación racial. Esto, porque la Corte Constitucional selecciona sólo algunas acciones de tutela para efectos de unificación del precedente, lo que significa que en la mayoría de los casos son los jueces de instancia quienes definen el cumplimiento de los derechos. También son ellos quienes deben vigilar el cumplimiento y la eficacia de las decisiones. En esa medida, si el precedente sentado por la Corte Constitucional no es lo suficientemente fuerte (como en los casos de acceso a establecimientos públicos), muchos actos de discriminación racial van a seguir quedando impunes, o sin una reparación adecuada para las víctimas.

#### Los casos de discriminación racial en la jurisdicción ordinaria: la Corte Suprema de Justicia

La Corte Suprema de Justicia ha evaluado, desde 1991, tan sólo tres casos con cargos por discriminación racial.<sup>56</sup> En el primero de ellos, en 2001, evaluó un recurso de casación en un caso por hurto, en donde se solicitaba a la Corte que revocara el fallo de instancia porque el proceso de detención por parte de la Policía era un

---

56 La Corte Suprema de Justicia ha evaluado varios recursos frente a actos de aprobación de extradición a los Estados Unidos, en donde una de las solicitudes que se le hace es que considere las disposiciones de la Convención Internacional sobre la Discriminación Racial, dados los hechos denunciados en Guantánamo. La Corte ha negado esta solicitud de forma recurrente, por considerar que el cumplimiento de dichas disposiciones en la aplicación del sistema penal corresponde al país que solicita la extradición y que recluirá en prisión a la persona.

caso de perfil racial. El demandante alegaba que la detención del condenado se había realizado sin pruebas suficientes y que, por el contrario, todas las actuaciones policiales habían respondido a los prejuicios con respecto a la población negra del barrio de Aguablanca en la ciudad de Cali. La Corte Suprema de Justicia inadmitió la demanda de casación por falta de formalidades y requisitos y se abstuvo de fallar de fondo y, por tanto, de revocar la sentencia judicial condenatoria (Corte Suprema de Justicia 2001).

El segundo caso que analizó la Corte Suprema de Justicia fue la apelación de una sentencia de tutela, por discriminación racial en el retiro del Ejército Nacional. En este caso, un oficial del Ejército Nacional alegaba que había sido retirado de las Fuerzas Militares por un acto discriminatorio en razón del color de su piel. En los hechos del caso, el oficial afirmaba que no había quejas disciplinarias, ni por falla en el servicio en su contra para justificar el retiro y que, en cambio, éste constituía un acto discriminatorio. La tutela fue negada en primera instancia por razones de procedimiento. El Tribunal consideró que la acción adecuada para solicitar la protección era la de nulidad y restablecimiento del derecho, y no la acción de tutela, pues ésta es subsidiaria. La Corte Suprema no falló el fondo de la tutela porque consideró que el juez de primera instancia (Tribunal Superior de Bogotá) no llamó al proceso a todas las partes involucradas. Por ello, declaró la nulidad de lo actuado por el Tribunal, con excepción de las pruebas, para garantizar el derecho de defensa del Ejército Nacional y devolvió el caso al Tribunal (Corte Suprema de Justicia 2004).

En el tercer caso, la Corte Suprema de Justicia evaluó una acción de tutela por violación al derecho a la igualdad en el Decreto 3238 de 2004 que abrió el concurso para plazas educativas del Ministerio de Educación Nacional. El demandante alegaba que se violaba su derecho a la igualdad como afrocolombiano porque el Decreto hacía referencia a las plazas para pueblos indígenas y no incluía las plazas para comunidades afrocolombianas. La Corte confirmó la decisión de la instancia que negaba la tutela porque esta acción no procede contra actos generales, impersonales y abstractos, y porque el Ministerio actuó dentro de sus facultades legales (Corte Suprema de Justicia 2005).

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia sobre discriminación racial, como puede verse, es escasa y se caracteriza por la naturaleza formal de sus argumentos, tanto en la acción de tutela como en recurso de casación. Esto prueba la ineficacia de la acción de tutela como recurso efectivo contra la discriminación racial, por el carácter subsidiario de la acción. En el caso del recurso de casación es importante notar que esta es la acción más recurrente en los casos de prácticas de perfil racial en detención policial y actuación de los fiscales. Las actuaciones de la Policía y de los fiscales basadas en prejuicios raciales deben formularse por razones de competencia, a través del recurso de casación ante la Corte Suprema de Justicia. Este recurso se caracteriza por su alto nivel de formalidad y ritualidad en los procedimientos, lo que significa que para aumentar la probabilidad de que prospere, el demandante debe contar con un abogado con experiencia en casación. Esto implica, por consiguiente, que la persona cuente con recursos económicos y sociales suficientes para poder acceder a la protección judicial, incluso en términos formales, es decir, para lograr que la Corte Suprema de Justicia admita el recurso. Dadas las condiciones socioeconómicas de la mayoría de la población afrocolom-

biana, es poco probable que puedan acceder a una representación y asistencia legal con estas características.

El derecho de acceso a la administración de justicia incluye la posibilidad de que los ciudadanos puedan acceder a los distintos recursos en condiciones de igualdad. Esto significa que su situación socioeconómica no debe influir en la posibilidad de acceder a la justicia. En ese sentido, el acceso a una protección judicial en la jurisdicción ordinaria se ve seriamente restringido para la población afrocolombiana.

La discriminación racial en la jurisdicción contencioso-administrativa:  
el Consejo de Estado

El Consejo de Estado ha proferido una sentencia sobre discriminación racial. La sentencia resolvió una acción popular de un grupo de cartageneros contra la Sociedad Portuaria de Cartagena por la falta de reconocimiento y pago de las prestaciones legales ocasionadas por un vínculo laboral no liquidado. Los demandantes consideraban que las actuaciones de la Sociedad Portuaria violaban los derechos especiales de las personas que estaban en situación de vulnerabilidad por el color de la piel. El Consejo de Estado concedió la acción popular y devolvió el caso al juez de instancia, sin hacer mención a los argumentos sobre discriminación racial de los demandantes.

Las respuestas del sistema judicial colombiano a la discriminación racial y el racismo, de forma consistente con la inexistencia de acciones judiciales y la falta de conciencia de los funcionarios de la Rama Judicial sobre la problemática, son débiles y fragmentadas. El análisis de las decisiones judiciales de las altas cortes y de las instancias inferiores que estas decisiones revisan, dan como resultado tres características generales de las respuestas del sistema: 1) la fragmentación e incoherencia entre las jurisdicciones (ordinaria, constitucional, contencioso-administrativa) en cuanto a las acciones constitucionales y ordinarias que pueden ser usadas para combatir los actos de discriminación racial; 2) la falta de unificación de la jurisprudencia y de obediencia al precedente por parte de los jueces de primera y segunda instancia; y 3) la debilidad del precedente constitucional en materia de discriminación racial para la reparación justa e integral por el daño individual y el daño colectivo, así como para las garantías de no repetición.

## **Conclusiones y recomendaciones**

El sistema de administración de justicia es el responsable de la persecución y sanción de los actos de discriminación racial. En esa medida es uno de los elementos claves para su erradicación. Esto se logra no sólo a través de los fallos judiciales sino que, tal y como se ha mostrado en este capítulo, es necesario articular los esfuerzos de las diversas entidades involucradas en el proceso de administrar justicia.

El nivel de cumplimiento de las obligaciones en materia de discriminación racial en el sistema de administración de justicia por parte del Estado colombiano es muy bajo. Esta situación afecta de forma grave los derechos de la población afrocolombiana frente al sistema de administración de justicia, así como sus garantías con respecto al derecho a la igualdad y el principio de no discriminación.

El sistema de administración de justicia colombiano en la actualidad no puede garantizar el derecho de protección judicial y de acceso a recursos idóneos y

efectivos contra los actos de discriminación racial. Tampoco puede garantizar el tratamiento igualitario en el sistema de administración de justicia, ni la persecución y sanción de actos discriminatorios en él, ni la participación efectiva de la población afrocolombiana en el sistema policial, de investigación, judicial ni carcelario.

El ODR pudo constatar que las violaciones al derecho a la igualdad de los afrocolombianos en el sistema de administración de justicia persisten en el contexto colombiano, sin que exista una forma expedita para su investigación y sanción. El Estado colombiano ha incumplido con sus obligaciones generales y específicas en materia de discriminación racial en el área de la administración de justicia, y es necesario implementar medidas que garanticen el goce efectivo de los derechos de la población afrocolombiana en este sector.

**CUADRO 2: RECOMENDACIONES AL ESTADO COLOMBIANO  
EN MATERIA DE JUSTICIA Y DISCRIMINACIÓN RACIAL**

<b>Recomendaciones para las autoridades legislativas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Expedir la legislación específica sobre sanciones y acciones judiciales para combatir la impunidad de los actos de discriminación racial.</li> </ul>
<b>Recomendaciones para las autoridades administrativas del Gobierno nacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Realizar la declaración prevista en el artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación Racial.</li> <li>■ Crear protocolos de recolección de información sobre población afrodescendiente para las entidades públicas involucradas en el sistema de administración de justicia. Incluir un sistema estandarizado de categorías y formas de registro, utilizando el criterio de autoidentificación.</li> <li>■ Crear un sistema de vigilancia, control, investigación y sanción de los actos discriminatorios de los funcionarios públicos y actores privados.</li> <li>■ Apropiar recursos para la defensoría pública en materia penal que garantice el derecho de asistencia legal de la población afrocolombiana.</li> <li>■ Unificar los contenidos mínimos de formación con respecto a la discriminación racial y racismo entre las entidades, y dentro de las entidades en las distintas zonas del país.</li> </ul>
<b>Recomendaciones para las autoridades judiciales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Crear protocolos de recolección de información sobre población afrodescendiente en el sistema judicial, para los entes de investigación y órganos judiciales.</li> <li>■ Realizar campañas de difusión de los contenidos de las normas internacionales sobre discriminación racial y su aplicación en el derecho interno, entre los funcionarios judiciales.</li> <li>■ Realizar programas de formación sobre la responsabilidad de los jueces en el seguimiento a las órdenes judiciales.</li> <li>■ Diseñar e implementar programas de formación con respecto al precedente judicial.</li> <li>■ Diseñar e implementar programas de difusión de las reglas sustantivas y procedimentales, de unificación jurisprudenciales de las altas cortes.</li> <li>■ Replicar el Programa Transversal de Equidad de Género del Consejo Superior de la Judicatura para el tema de Discriminación Racial.</li> </ul>

## Bibliografía

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 1996. Caso Martín de Mejía c. Perú, p. 204.
- \_\_\_\_\_. 1997. Caso Carranza c. Argentina.
- \_\_\_\_\_. 2000. Caso Cabrejo Bernuy.
- Comité de Derechos Humanos. 1997. Caso Arhuacos c. Colombia.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. 1999. Informe sobre los informes periódicos octavo y noveno de Colombia. CERD/C/304/Add.76.
- \_\_\_\_\_. 2000. Recomendación General No. 26, relativa a la protección y recursos de actos discriminatorios (art. 6° de la Convención). Adoptada durante el 56° periodo de sesiones.
- Corte Constitucional. 1996. Sentencia T-422 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- \_\_\_\_\_. 2005. Sentencia T-1090 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
- \_\_\_\_\_. 2006a. Sentencia T-131 de 2006. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.
- \_\_\_\_\_. 2006b. Sentencia T-559 de 2006. M.P. Jaime Araújo Rentería.
- \_\_\_\_\_. 2007. Sentencia T-586 de 2007. M.P. Nilson Pinilla.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. 1987. Opinión Consultiva OC-9/87, “Garantías judiciales en estados de emergencia”.
- \_\_\_\_\_. 2001. Caso Ivcher Bronstein (Fondo).
- Corte Suprema de Justicia. 2001. Proceso 18601, Sentencia del 11 de diciembre de 2001. M.P. Carlos Gálvez Argote.
- \_\_\_\_\_. 2004. Sentencia del 9 de junio de 2004. M.P. Alfredo Gómez Quintero.
- \_\_\_\_\_. 2005. Proceso 11839, Sentencia del 19 de enero de 2005. M.P. Francisco Ricaurte Gómez.
- Galanter, Marc. 2001. “Por qué los ‘poseedores’ salen adelante: especulaciones sobre los límites del cambio jurídico”. En García Villegas, Mauricio (ed.). *Sociología jurídica. Teoría y sociología del derecho en Estados Unidos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 71-87.
- González, Felipe y Jorge Contesse. 2004. Sistema judicial y racismo contra afrodescendientes. Brasil, Colombia, Perú y República Dominicana. Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). Disponible en <http://www.cejamericas.org/doc/proyectos/raz-sistema-jud-racismo2.pdf>.
- Gross, Samuel y Debra Livingston. 2002. Racial Profiling under attack. *Columbia Law Review* 102(5): 1413-1438.



## 8. El derecho ausente: ni legislación ni políticas contra la discriminación

Fotografía: *La exigencia*, 2007  
Santiago Aguirre Sánchez  
Concurso de fotografía *Justicia a Contraluz*,  
Universidad de los Andes, 2008

La Constitución Política colombiana consagra el derecho a la igualdad y a la diversidad étnica y cultural como dos de los pilares del Estado (CP, Preámbulo, arts. 7 y 13). Igualmente, Colombia ha ratificado los tratados de derechos humanos relativos a la protección del derecho a la igualdad y a la etnicidad, en particular la Convención Internacional sobre la Eliminación de la Discriminación Racial (CIEDR) y el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales. La población afrocolombiana es reconocida como un grupo étnico por el Estado colombiano y es incluida dentro del Convenio 169 de la OIT como un grupo tribal.

Desde la expedición de la Constitución Política de 1991, Colombia ha proferido varias normas que reconocen el carácter étnico de la población afrocolombiana y protegen sus prácticas culturales. Sin embargo, la realidad de las comunidades negras está lejos de ajustarse a la ley. Por otro lado, el Estado colombiano no ha cumplido adecuadamente con sus obligaciones internacionales en materia legislativa para combatir la discriminación racial. Evidencia de ello son los múltiples casos de violaciones de la legislación en materia de igualdad y del principio de no discriminación que se documentan en este informe.

Las obligaciones de los Estados no terminan con la expedición de normas jurídicas. Por el contrario, los instrumentos internacionales de derechos humanos estipulan que la aplicación adecuada y efectiva de dicha legislación es fundamental para asegurar una política de igualdad y no discriminación.<sup>1</sup> Por esa razón, un análisis legislativo de los derechos de la población afrocolombiana requiere contemplar tanto las leyes expedidas como las que no han sido proferidas, el nivel de coherencia de los contenidos de dicha legislación con los compromisos internacionales y con el marco constitucional colombiano, y los niveles y formas de implementación de dicha legislación.

En este capítulo se analiza el desarrollo legislativo del derecho a la igualdad con respecto a la población afrodescendiente en Colombia y se documenta su escasa implementación. El capítulo está estructurado en cinco apartes. El primero expone brevemente las obligaciones del Estado colombiano en relación con la legislación y

---

1 Véase Declaración de Durban, par. 80.

políticas públicas. En el segundo se analiza el desarrollo legislativo del principio de no discriminación y el nivel de cumplimiento de las obligaciones del Estado en esta materia. En el tercer aparte se examina el marco normativo general para proteger la diversidad cultural de la población afrocolombiana. En la cuarta sección se expone y estudia el diseño institucional existente para la implementación de los derechos de las comunidades negras. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones legislativas y de política pública para la efectividad de los derechos de la población afrodescendiente en Colombia.

### **Las obligaciones legislativas del Estado colombiano para combatir la discriminación racial**

La comunidad internacional ha reconocido que para combatir la discriminación racial, los Estados deben cumplir con dos obligaciones legislativas generales. La primera de ellas es la expedición de leyes que sancionen la discriminación racial e impulsen políticas de igualdad e inclusión, con el objetivo de prevenir y erradicar los actos discriminatorios (CIEDR, arts. 2 y 4).

La segunda obligación genérica consiste en proteger la diversidad cultural de los grupos étnicos, de forma que las comunidades sean incluidas en la sociedad, desde su diferencia (Convenio 169 de la OIT).<sup>2</sup> Para ello, debe expedir normas que reconozcan y protejan los derechos étnicos y culturales de dichos grupos, incluso durante el trámite de las normas mismas (Convenio 169 de la OIT, art. 6).

### **La legislación antidiscriminación en Colombia**

El principio de no discriminación se refiere a la prohibición de dar un trato diferente a las personas con base en criterios injustificados (Rabossi 2007). Este principio es complementario al concepto de igualdad de las personas (O'Donnell 2007: 916). Mientras que este último hace referencia a que las personas nacen iguales ante la ley, el principio de no discriminación se ocupa de los criterios irrazonables para hacer distinciones entre los individuos. Por esa razón, la forma en que las normas internacionales incorporan este principio es señalando dichos criterios con base en los cuales está prohibido hacer distinciones (O'Donnell 2007). El principio de no discriminación incluye además las distinciones que sí son aceptables y razonables porque resultan necesarias para combatir situaciones históricas de discriminación y exclusión. Estos criterios aceptables y razonables son usualmente denominados acciones afirmativas o formas de discriminación positiva (O'Donnell 2007: 953).

Una legislación antidiscriminación que se ajuste a estos criterios de derecho internacional debe consagrar el derecho a la igualdad, la prohibición explícita del uso de los criterios injustificados de discriminación, y ocuparse también de aquellas distinciones que sí resultan legítimas (Comité de Derechos Humanos 1989).

La Constitución Política colombiana reconoce explícitamente el derecho a la igualdad, al establecer que las personas son iguales ante la ley y que gozarán de los mismos derechos y oportunidades (CP, art. 13). También establece los criterios con

---

2 Véase también Declaración de Durban, par. 115.

base en los cuales está prohibido hacer distinciones entre las personas: sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El artículo 13 reconoce además la posibilidad de que el Estado promueva medidas a favor de los grupos discriminados o marginados –acciones afirmativas– para garantizar que la igualdad sea real y efectiva.

A pesar de la fuerza de estas disposiciones, es escaso el desarrollo legislativo del derecho a la igualdad y el principio de no discriminación en Colombia. El Congreso colombiano no ha expedido legislación específica para proteger a las personas del uso de los criterios prohibidos y ha expedido pocas leyes que establezcan medidas de acción afirmativa para garantizar la igualdad real y efectiva de grupos discriminados o marginados.<sup>3</sup>

### La legislación ausente

La Convención Internacional sobre la Eliminación de la Discriminación Racial (CIEDR) establece, en su artículo 4, la obligación legislativa principal para los Estados parte, esto es, declarar ilegales los actos de discriminación racial o las conductas y actividades con motivación racial. Concretamente, esta disposición compromete a los Estados a expedir leyes que declaren como delito la difusión de ideas o comisión de actos violentos basados en la superioridad o el odio racial. Igualmente, los Estados deben declarar ilegales y prohibir las organizaciones y actividades de propaganda que promuevan la discriminación racial, y evitar que las autoridades e instituciones públicas lo hagan. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha señalado que esta disposición cumple una función preventiva frente a la discriminación racial y el racismo (CEDR 1985b), y que su cumplimiento es absolutamente imperativo para los Estados (CEDR 1984). En la Declaración de Durban en 2001 también se recordó esta obligación de los Estados<sup>4</sup> como un deber urgente.

Esta misma obligación genérica –adoptar las disposiciones legislativas necesarias para prohibir la propaganda y apología del odio nacional, racial o religioso que incite a la discriminación– está contenida en el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Respecto de esta obligación, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha sostenido que, para cumplir con ella, los Estados deben hacer explícito que la propaganda y la apología son contrarias a sus políticas y deben establecer una sanción en caso de incumplimiento (Comité de Derechos Humanos 1983).

A pesar de la existencia de estas obligaciones jurídicas y de las reiteradas recomendaciones de los organismos internacionales de monitoreo, en Colombia no existe legislación específica para perseguir y sancionar los actos discriminatorios que se realicen con base en alguno de los criterios sospechosos establecidos en el artículo 13. La legislación colombiana tiene sólo cuatro normas que prohíben la discriminación: 1) el artículo 58 del Código Penal establece un agravante de la punibilidad de delitos, si estos se inspiran en intolerancia y discriminación referidas a raza, etnia, ideología, religión o creencias, sexo u orientación sexual, o alguna

---

3 El Congreso de la República expidió en 2001 una ley de acción afirmativa para las mujeres en el ámbito laboral (Ley 581 de 2001).

4 Véase Declaración de Durban, pars. 86 y 87.

## ***Los fracasos legislativos del derecho a la igualdad***

La discriminación ha sido el tema de tres proyectos de ley que han cursado en el Congreso de la República de Colombia en los últimos dos años. A pesar de ello, ni el Congreso ni el Gobierno han mostrado la suficiente voluntad política para convertirlos en ley y cumplir con la obligación del artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de la Discriminación Racial.

En el año 2006, la representante afrocolombiana María Isabel Urrutia presentó el Proyecto de Ley 041, que buscaba sancionar penalmente los actos discriminatorios en materia racial, nacional, cultural o étnica. El proyecto de ley fue radicado en la Cámara de Representantes el 1º de agosto de 2006, pero casi un año después, el 11 de junio de 2007, fue archivado por falta de trámite. El Congreso nunca lo discutió. Ante este hecho, la Congresista decidió presentarlo de nuevo el 9 de agosto de 2007, al inicio del nuevo periodo de sesiones del Congreso. En esa ocasión, el proyecto de ley fue discutido sólo en el primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y se pasó para un pliego de modificaciones. Una vez publicadas las modificaciones, no se continuó con el trámite legislativo (Cámara de Representantes 2008).

En el periodo legislativo que comenzó el 20 de julio de 2007 se tramitaron también otras dos iniciativas legislativas que pretendían crear un Estatuto Antidiscriminación. Por un lado, un grupo de congresistas presentó el Proyecto de Ley 040 de 2007,\* por medio del cual se pretendía desarrollar el artículo 13 de la Constitución Política y establecer medidas para prevenir, erradicar y sancionar toda forma de discriminación. De forma paralela, el 15 de agosto de 2007, la Defensoría del Pueblo presentó al Senado de la República el Proyecto de Ley 068 de 2007, por medio del cual se perseguían los mismos objetivos. Este proyecto de la Defensoría del Pueblo fue el resultado de un proceso participativo que la entidad realizó con organizaciones sociales afrocolombianas, organizaciones de personas discapacitadas, de mujeres, de población con orientación sexual diversa (LGBT), organizaciones del pueblo Rom y organizaciones indígenas.\*\*

Dado el trámite paralelo y la convergencia de los temas, los dos proyectos fueron acumulados y repartidos a la senadora Gina Parody para la elaboración de la ponencia, el 29 de octubre de 2007. Los dos proyectos de ley incluían a diferentes grupos de población: las mujeres, las personas LGBT, la población afrocolombiana, los pueblos indígenas, el pueblo Rom, el pueblo raizal y las personas en situación de discapacidad física o mental. El proyecto de la Defensoría del Pueblo señalaba conductas discriminatorias a partir de los criterios sospechosos del artículo 13 (orientación sexual, género, etnia, raza, orientación política o filosófica, religión, edad, discapacidad, condición social y condición de salud). El proyecto de ley de los senadores Parody y Benedetti, por el contrario, incluía conductas discriminatorias por ámbitos (laboral, público y privado, educativo, de la seguridad social, y otras formas de discriminación en ámbitos y servicios públicos).

El nuevo proyecto de ley del estatuto antidiscriminación tenía siete títulos, así:

1. Disposiciones generales: regulaba el objeto, los principios, las definiciones conceptuales y las obligaciones del Estado y de la sociedad en materia de igualdad.
2. Conductas discriminatorias: tipificaba los actos discriminatorios por ámbitos (laboral, público y privado, educativo, de la seguridad social, y otras formas de discrimi-

minación en ámbitos y servicios públicos), con la posibilidad de que en la práctica se definieran otras conductas discriminatorias no contenidas en la lista.

3. Accesibilidad: definía los conceptos de acomodación razonable y los ámbitos de aplicación igualmente definidos por el proyecto.
4. Acciones afirmativas: definía las acciones afirmativas y establecía parámetros legales para el diseño de acciones concretas.
5. Mecanismos de protección: enunciaba las acciones judiciales para perseguir y sancionar los actos discriminatorios. El proyecto de estatuto remitía a las acciones existentes en el sistema jurídico colombiano (acción de tutela, acción popular, acciones contenciosas, acciones ordinarias y medidas de policía). Proponía la inversión de la carga probatoria para nivelar las asimetrías de poder entre víctimas y responsables de la discriminación.
6. Sanciones y reparación: regulaba la reparación integral, las sanciones pedagógicas, la responsabilidad patrimonial y disciplinaria, las sanciones policivas y las sanciones penales. Incluía la tipificación de la incitación a la discriminación, tal como establece la CIEDR.
7. Disposiciones finales sobre políticas públicas: regulaba las políticas estatales de prevención, promoción, pedagogía y cultura por la igualdad, e incluía temas referidos a la información y estadísticas, y a la obligación estatal de realizar una planeación y presupuesto con indicadores antidiscriminación.

En esta unificación de los proyectos de ley se eliminaron dos propuestas centrales del proyecto de la Defensoría del Pueblo: la creación del Comité Nacional por la Igualdad y contra la Discriminación, y la creación de nuevos tipos penales.

El nuevo proyecto debía ser tramitado como una ley estatutaria, pues pretendía regular de forma integral el derecho fundamental a la igualdad (CP, art. 152). Las leyes estatutarias requieren mayoría absoluta de los miembros del Congreso, su trámite debe agotarse en una sola legislatura (en un (1) año) y deben ser revisadas por la Corte Constitucional antes de su promulgación (CP, art. 153). Por esas razones, resultaba fundamental avanzar con celeridad en el trámite del proyecto de ley.

El Observatorio de Discriminación Racial realizó, el 1º de noviembre de 2007, un foro de discusión sobre el proyecto de ley, con el objetivo de dar a conocer la iniciativa y promover el debate entre las organizaciones sociales, la academia y los actores estatales involucrados. Posteriormente, la senadora ponente convocó a una audiencia pública para la discusión del proyecto de ley, en el Congreso de la República, el 15 de noviembre de 2007, en la que participaron organizaciones afrocolombianas, de mujeres, de población LGBT y representantes de la academia. A esta audiencia pública, sin embargo, sólo asistieron dos de los miembros de la Comisión Primera del Senado, donde debía discutirse el proyecto de ley. Estos dos miembros eran los autores del proyecto original, Gina Parody y Armando Benedetti.

El 6 de diciembre de 2007, el Observatorio de Discriminación Racial convocó a una mesa redonda con la senadora ponente y las organizaciones de los grupos incluidos en el proyecto de ley, con el objetivo de aumentar los niveles de participación en los elementos del mismo. A pesar de la necesidad de que el trámite legislativo continua-

ra rápidamente para la aprobación de la ley estatutaria, el Congreso sólo incluyó la discusión del proyecto de ley para marzo de 2008. La legislatura terminó el 20 de junio de 2008, sin que se diera trámite a los otros tres debates necesarios para su aprobación. Finalmente, el 6 de agosto de 2008, la senadora Parody presentó de nuevo el proyecto de ley antidiscriminación para que sea tramitado en este nuevo periodo de sesiones que termina en junio 20 de 2009. Hasta el 15 de mayo de 2009, su discusión aún no había sido programada.

\* Proyecto de Ley 040, presentado al Senado de la República por Gina Parody y Armando Benedetti.

\*\* El desarrollo del proyecto de ley por parte de la Defensoría del Pueblo hizo parte de la estrategia antidiscriminación que esta entidad desarrolla desde 2005. Durante el proceso de discusión y elaboración del estatuto, algunas de las organizaciones participantes decidieron no continuar en él, por considerar que el proyecto no tomaba en consideración las particularidades de cada grupo y sus respectivas manifestaciones de la discriminación.

enfermedad o minusvalía de la víctima; 2) el artículo 48 del Código Disciplinario Único establece un agravante de la sanción a los funcionarios públicos que actúen con base en odio o intolerancia contra algún grupo étnico, racial, religioso, político o social; 3) el artículo 147 del Código Penal prohíbe los actos de discriminación racial en el contexto del conflicto armado; 4) el artículo 33 de la Ley 70 de 1993 prohíbe los actos de intimidación, segregación, discriminación o racismo contra la población afrocolombiana.

Esta legislación no se ajusta a los criterios establecidos en la CIEDR porque no contempla acciones judiciales concretas para la persecución, sanción y prevención de la discriminación racial. La acción de tutela (CP, art. 86) se convierte así en el único mecanismo existente dentro del sistema jurídico colombiano que puede ser usado en los casos de discriminación. El derecho a la igualdad puede ser protegido a través de la acción de tutela, pero este recurso judicial es subsidiario, lo que significa que sólo procede en aquellos casos en donde el derecho no se pueda proteger por otro medio judicial, o en caso de que exista un perjuicio irremediable para el derecho fundamental violado (Decreto 2591 de 1991). A pesar de que la acción de tutela en muchas ocasiones resulta efectiva para la protección de los derechos fundamentales, no es suficiente para el caso de los actos discriminatorios. La acción de tutela, tal como se explica en el capítulo 7 sobre justicia (véase administración de justicia), no es un medio judicial por medio del cual se pueda perseguir penalmente a los discriminadores, ni obtener la reparación para las víctimas, ni brindar garantías de no repetición. De allí la importancia y urgencia de contar con legislación específica para la persecución de los actos discriminatorios, tal como obliga la CIEDR.

Efectivamente, el Estado colombiano ha recibido múltiples y reiteradas recomendaciones para que cumpla con la obligación establecida en el artículo 4 de la Convención. El CEDR ha recomendado a Colombia expedir leyes que sancionen penalmente la discriminación racial en todas las revisiones que ha realizado de los ocho informes periódicos de Colombia, desde 1984 hasta 1998. Por su parte, el Relator de las Naciones Unidas recomendó en 2004 la aprobación de una ley general contra la discriminación racial y la creación de una comisión nacional contra el racismo y la discriminación, con la participación de las comunidades indígenas, afro-

colombianas, romaníes y otros sectores de la sociedad civil (Relator ONU 2004). A pesar de ello, las iniciativas legislativas para expedir una ley general contra la discriminación han fracasado en el Congreso de la República.

#### Acciones afirmativas para la población afrocolombiana

Las acciones afirmativas requieren el reconocimiento de una situación de hecho que mantiene y perpetúa la discriminación y exclusión de ciertos grupos. El Estado colombiano ha reconocido que la situación social y económica de la población afrocolombiana es particularmente precaria (Conpes 3310 de 2004). Sin embargo, por varios años negó que ello se debiera a una situación de discriminación. Desde 1984 sostuvo que la población negra no enfrentaba ningún obstáculo para su avance económico y social porque Colombia era un país multirracial (CEDR 1984). Solamente hasta 1998, el Estado reconoció por primera vez que las poblaciones indígenas y afrocolombianas eran víctimas de discriminación racial sistemática, y que ello daba lugar a la marginación, pobreza y vulnerabilidad a la violencia. Ante este reconocimiento, el CEDR recomendó al Estado diseñar acciones afirmativas para aumentar las oportunidades para las minorías (CEDR 1999).

Igualmente, en el Programa de Acción de Durban, los Estados reconocieron la necesidad de adoptar medidas afirmativas o medidas especiales a favor de las víctimas del racismo y la discriminación racial para promover su plena integración en la sociedad, en los siguientes términos:

*Colombia no ha expedido una legislación específica para combatir la discriminación racial.*

Esas medidas de acción efectiva, que han de incluir medidas sociales, deben estar destinadas a corregir las condiciones que menoscaban el disfrute de los derechos y a introducir medidas

especiales para alentar la participación igual de todos los grupos raciales y culturales, lingüísticos y religiosos en todos los sectores de la sociedad y para situarlos en pie de igualdad. Entre estas medidas deberían figurar medidas especiales para lograr una representación apropiada en las instituciones de enseñanza, la vivienda, los partidos políticos, los parlamentos y el empleo, en particular en los órganos judiciales, la policía, el ejército y otros servicios civiles, lo que en algunos casos puede exigir reformas electorales, reformas agrarias y campañas en pro de la participación equitativa.<sup>5</sup>

A pesar de esta declaración, el Estado colombiano sólo ha establecido cuatro acciones afirmativas para la población afrocolombiana. La primera, en materia educativa, es la reglamentación del artículo 40 de la Ley 70 de 1993, en la que se establecen mayores oportunidades de acceso a la educación superior a los miembros de las comunidades negras y crea un fondo especial de becas para estudiantes de comunidades negras de escasos recursos y que tengan un desempeño académico destacado.<sup>6</sup> A pesar de la existencia de esta medida, tal como lo muestran las cifras oficiales, el porcentaje de afrocolombianos que accede a la educación superior está 6 puntos porcentuales por debajo del de la población mestiza.<sup>7</sup>

5 Programa de Acción de Durban, par. 108.

6 Decreto 1627 de 1996.

7 Véase el capítulo 6 sobre el derecho a la educación en este libro.

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

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

El único desarrollo claro de esta política de acción afirmativa es la creación de la Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal.<sup>8</sup> El objetivo de la Comisión es evaluar las condiciones de vida de la población afrocolombiana y hacer recomendaciones para superar las barreras que impiden el avance de dicha población. Fue creada el 29 de octubre de 2007 e instalada el 21 de mayo de 2008, en la celebración del día nacional de la afrocolombianidad. La Comisión Intersectorial ha comenzado a producir información relevante sobre la situación de la población afrocolombiana. Sin embargo, las acciones siguen sin implementarse.

*El Estado colombiano no ha diseñado acciones afirmativas dirigidas a mejorar de forma integral las condiciones de vida de la población afrocolombiana.*

La cuarta medida es un tratamiento preferencial en el acceso a subsidios de vivienda urbana. El Decreto 4466 de 2007 establece que las familias con un miembro afrocolombiano recibirán un puntaje adicional de 3% en el proceso de calificación para los subsidios. Sin embargo, la implementación de esta medida ha sido escasa.<sup>9</sup>

Finalmente, es importante mencionar que Colombia no ha desarrollado acciones afirmativas en el acceso y permanencia en el trabajo, a pesar de que el CEDR así lo recomendó en 1998 (CEDR 1998).

De esa manera, Colombia carece de una legislación que sancione los actos de discriminación racial y que cumpla con los estándares internacionales en la materia. Por otro lado, la legislación que se dirige a la población afrocolombiana intenta desarrollar y garantizar los derechos culturales de dicha población y atacar algunos aspectos puntuales en los que las comunidades negras están claramente rezagadas. Sin embargo, como acaba de mostrarse, estas medidas no están siendo implementadas, por lo que la eficacia del derecho a la igualdad y el principio de no discriminación es muy baja.

## **La protección de la diversidad cultural de la población afrocolombiana**

La población afrocolombiana fue reconocida jurídicamente por primera vez en el artículo transitorio 55 (AT 55) de la Constitución Política de 1991.<sup>10</sup> En el proceso

8 Decreto 4181 de 2007.

9 Véase el capítulo 5 sobre el derecho a la vivienda en este libro.

10 El artículo transitorio 55 estableció: "Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigen-

constituyente, las comunidades negras se movilizaron para obtener el reconocimiento jurídico como grupo étnico, al igual que los pueblos indígenas. Sin embargo, su reconocimiento explícito se dio a través de este artículo transitorio que ordenaba al Congreso de la República la expedición de una legislación que reconociera a las comunidades negras el derecho de propiedad colectiva sobre los territorios baldíos y rurales que habían ocupado ancestralmente. El artículo transitorio 55 estableció que el reconocimiento de los derechos territoriales se haría para las comunidades que ocupaban las riberas de los ríos de la cuenca del Pacífico y para aquellas ubicadas en otras zonas del país que tuvieran prácticas de producción tradicionales.

El reconocimiento del AT 55 fue el primer paso para el desarrollo legislativo sobre los derechos de las comunidades afrocolombianas. El Gobierno conformó la Comisión Especial para las Comunidades Negras que ordenaba el AT 55, por medio del Decreto 1332 de 1992. Esta Comisión elaboró el borrador de lo que se convertiría en la Ley 70 de 1993. El 27 de agosto de 1993, el Congreso aprobó la Ley 70, por la que reconoce a las comunidades negras de las riberas de la cuenca del Pacífico el derecho de propiedad colectiva sobre sus territorios y establece mecanismos para la protección de su identidad étnica. Para garantizar estos derechos, el Estado ha expedido varias normas y documentos de política pública. Los compromisos que allí se han establecido han sido cumplidos tan sólo de forma parcial.

#### Los compromisos sobre la diversidad y el incumplimiento del Estado

La Ley 70 de 1993 define a las comunidades negras como “el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos” (Ley 70 de 1993, num. 5, art. 2). Además del mencionado derecho de propiedad colectiva, esta ley consagró la protección de las prácticas culturales, de los usos tradicionales de los recursos naturales, y la garantía del desarrollo económico y social de las comunidades.

Las disposiciones de la Ley 70 comenzaron a ser reglamentadas y el contexto institucional fue adaptándose para generar espacios de participación y reconoci-

---

cia de la presente Constitución, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial que el Gobierno creará para tal efecto, una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley.

En la comisión especial de que trata el inciso anterior tendrán participación en cada caso representantes elegidos por las comunidades involucradas.

La propiedad así reconocida sólo será enajenable en los términos que señale la ley.

La misma ley establecerá mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, y para el fomento de su desarrollo económico y social.

PARÁGRAFO 1. Lo dispuesto en el presente artículo podrá aplicarse a otras zonas del país que presenten similares condiciones, por el mismo procedimiento y previos estudio y concepto favorable de la comisión especial aquí prevista.

PARÁGRAFO 2. Si al vencimiento del término señalado en este artículo el Congreso no hubiere expedido la ley a la que él se refiere, el Gobierno procederá a hacerlo dentro de los seis meses siguientes, mediante norma con fuerza de ley”.

miento a las comunidades negras, así como para hacer efectivos los derechos contenidos en la ley.<sup>11</sup> También se expidió la Ley 99 de 1993 por medio de la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente, en la que se dio participación a las comunidades negras en las instancias de decisión ambiental –Consejo Nacional Ambiental y Corporaciones Autónomas Regionales–. Así mismo, de forma expresa, incluyó el derecho de las comunidades negras a ser consultadas previamente en los casos de la explotación de recursos naturales en sus territorios.

La reglamentación de la Ley 70 comenzó con la adición de funciones al Instituto Colombiano de Antropología (ICAN),<sup>12</sup> para que promoviera y realizara programas de investigación, y prestara servicios de asesoría para las actividades de protección de la identidad cultural de las culturas afrocolombianas;<sup>13</sup> se creó la Comisión de Estudios para formular el Plan de Desarrollo de las Comunidades Negras;<sup>14</sup> se reglamentó el procedimiento para reconocer el derecho a la propiedad colectiva;<sup>15</sup> se establecieron parámetros para el registro de organizaciones de base de las comunidades negras y se crearon las comisiones consultivas de alto nivel, departamentales, regionales y del Distrito Capital de Bogotá como espacios de participación y de seguimiento de la Ley 70 de 1993;<sup>16</sup> se conformó la Comisión Pedagógica de las Comunidades Negras<sup>17</sup> y se reglamentó la atención educativa para grupos étnicos.<sup>18</sup>

Posteriormente, se expidieron documentos de política pública (documentos Conpes) dirigidos a la población afrocolombiana. En 1997 se elaboró el Documento Conpes 2909, en el que se definió un programa de apoyo para el desarrollo y reconocimiento étnico de las comunidades negras. En 1998, el Plan Nacional de Desarrollo presentado por el Gobierno incluyó específicamente el componente afro: se presentó el Plan Nacional de Desarrollo de la Población Afrocolombiana: ‘Hacia una Nación Pluriétnica y Multicultural’, que informa sobre el rezago social y económico de la población negra en Colombia.

Durante el periodo de 1998 a 2002 fueron expedidas otras normas que desarrollaron los derechos culturales de las comunidades afrocolombianas, tales como el desarrollo de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos,<sup>19</sup> el establecimiento del día nacional de la afrocolombianidad,<sup>20</sup> y la reglamentación del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas y comunidades negras para la explotación de recursos naturales en sus territorios.<sup>21</sup> En política pública se formularon documentos Conpes para el desarrollo de regiones con mayoría de población afrodescendiente, como el

---

11 Para conocer la totalidad de las leyes, decretos y documentos de política pública referidos a la población afrocolombiana, véanse los cuadros de los anexos 1y 2 de este capítulo.

12 Actualmente el nombre completo de la entidad es Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH).

13 Decreto 2374 de 1993, que reglamentó el artículo 43 de la Ley 70 de 1993.

14 Decreto 2314 de 1994, que desarrolla el artículo 57 de la Ley 70 de 1993. Este Decreto fue subrogado por el Decreto 2253 de 1998, actualmente vigente.

15 Decreto 1745 de 1995, por medio del cual se desarrolló el capítulo III de la Ley 70 de 1993.

16 Decreto 2248 de 1995, que reglamentó el artículo 45 de la Ley 70 de 1993.

17 Decreto 2249 de 1995, que desarrolló el artículo 42 de la Ley 70 de 1993.

18 Decreto 804 de 1994.

19 Decreto 1122 de 1998.

20 Ley 725 de 2001.

21 Decreto 1320 de 1998.

archipiélago de San Andrés y Providencia,<sup>22</sup> el Urabá antioqueño y chocono y el bajo y medio Atrato.<sup>23</sup>

Igualmente, se estableció la política para la población afrocolombiana a través del Documento Conpes 3169 de 2002, en el que se definió una política del Gobierno para generar mayor equidad social hacia la población afrocolombiana de la Región Pacífica en particular y contribuir a fortalecer la identidad étnica, los procesos organizativos y su participación en las políticas y los planes de desarrollo que les afecten.

Si bien en este periodo la visibilidad de la población afrocolombiana como grupo étnico aumentó, esto no garantizó la efectividad de los derechos consagrados y las acciones diseñadas para ello.<sup>24</sup> En efecto, la región del Urabá chocono sigue siendo una de las zonas más deprimidas en términos sociales y económicos, aún seis años después de haber sido expedida la política pública.<sup>25</sup>

El bajo y medio Atrato, por su parte, es una de las zonas en donde el impulso de programas de desarrollo sostenible ha vulnerado los derechos territoriales y culturales de las comunidades afrocolombianas. La palma aceitera es uno de los programas para el desarrollo impulsados en esta zona del departamento del Chocó. Estos cultivos, sin embargo, han sido adelantados allí de la mano de la violencia armada de grupos paramilitares y han invadido los territorios colectivos de las comunidades afrocolombianas, han generado el desplazamiento forzado de las comunidades y el despojo de sus territorios colectivos (CIDH 2006; Justicia y Paz 2005; OIT 2007).

Igual suerte han corrido los compromisos del Conpes 3169 de 2002, que siguen sin cumplirse. En especial, aquellos referidos a la creación y el desarrollo de enfoques diferenciales para la población afrocolombiana en salud y educación, los diagnósticos sobre las necesidades de tierra de las comunidades negras, y la formulación y ejecución de estrategias de desarrollo productivo sostenible para ellas.

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

---

22 Conpes 3058 de 1999.

23 Conpes 3180 de 2002.

24 Para el análisis de la implementación de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos, véase el capítulo 6 sobre el derecho a la educación de este informe.

25 De acuerdo con datos del ODR, el 79,05% de la población del departamento del Chocó presenta necesidades básicas insatisfechas, uno de los índices más altos del país.

De estos compromisos, sólo se ha avanzado en la inclusión de la variable étnica en el censo de 2005 y en la concertación del Plan Integral a largo plazo. Con respecto a la variable étnica en el censo, ésta permitió generar información consolidada a nivel nacional sobre la situación de la población afrocolombiana. La aplicación de la pregunta, sin embargo, ha sido seriamente cuestionada por organizaciones y comunidades.<sup>26</sup>

La propiedad colectiva de los territorios es uno de los derechos más vulnerados en la práctica. Por un lado, los procesos se prolongan en el tiempo de manera injustificada y desproporcionada. Por otro, no se garantiza la adquisición de la propiedad, a pesar de que las comunidades cumplen con los requisitos establecidos en la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1745 de 1995.

El caso de la comunidad negra asociada en la Organización Popular Campesina del Alto Atrato “Cocomopoca”, ubicada en los municipios de Lloró y Bagadó en el departamento del Chocó, es evidencia de ello. Esta comunidad interpuso la solicitud del título colectivo el 16 de diciembre de 1999. Sin embargo, sólo hasta el 28 de mayo de 2008 –casi 10 años después– recibieron una respuesta por parte de la Unidad Nacional de Tierras Rurales del Ministerio de Agricultura (UNAT). A pesar del compromiso del Estado colombiano de realizar los procesos de titulación colectiva, la UNAT decidió negar el título colectivo a Cocomopoca por considerar que no se “observaron los trámites legales y reglamentarios”<sup>27</sup> establecidos en la legislación. El Estado se tomó 10 años para informar a la comunidad que debía cumplir con trámites y requisitos adicionales y, en últimas, para negar el título colectivo con base en aspectos que habían podido ser subsanados durante el proceso.

*La eficacia de las leyes que garantizan los derechos culturales de la población es muy baja.*

El compromiso de la titulación también es incumplido en la Costa Caribe colombiana. En efecto, en el Caribe no existen títulos colectivos porque el Estado argumenta que –con excepción del Palenque de San Basilio– allí no hay comunidades negras, o que los territorios no son baldíos. Estos argumentos han obstaculizado los procesos en los que las comunidades del Caribe han tratado de hacer realidad su derecho al territorio.

A pesar de los altos niveles de ineficacia, el Estado colombiano ha continuado con la expedición de políticas públicas para la población afrocolombiana. En el año 2004, Colombia formuló por primera vez una política de acción afirmativa para la población afrocolombiana,<sup>28</sup> y a partir del año 2006 ha expedido cuatro documentos de política pública para el desarrollo de zonas en las que hay asentamientos mayoritarios de población negra: Buenaventura,<sup>29</sup> Cauca,<sup>30</sup> Quibdó<sup>31</sup> y una política de Estado para el Pacífico Colombiano.<sup>32</sup> Finalmente, en el año 2007, el Gobierno

26 Para un análisis detallado de las críticas al censo de 2005, véase el capítulo 1 de este informe.

27 Resolución N° 0584 de 2008 de la Unidad Nacional de Tierras Rurales.

28 Conpes 3310 de 2004.

29 Conpes 3410 de 2006.

30 Conpes 3461 de 2007.

31 Conpes 3470 de 2007.

32 Conpes 3491 de 2007.

nacional expidió el Decreto 4181, por el cual creó una Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal, como desarrollo de la política de acción afirmativa.

Por su parte, en agosto de 2007, el Departamento Nacional de Planeación presentó el Plan Integral de Largo Plazo para la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal, desarrollado con la plena participación de las organizaciones y comunidades afrodescendientes. Sin embargo, un año después de su presentación, ninguna de las recomendaciones hechas por el grupo de expertos afrocolombianos ha sido cumplida por el Gobierno nacional.<sup>33</sup>

Tal como se ha mostrado, el desarrollo legislativo del Estado y la expedición de documentos de política pública es abundante. Sin embargo, estas disposiciones no se han traducido en acciones concretas y específicas que garanticen los derechos de las comunidades negras en la práctica. El Estado continúa afirmando que la existencia de estas normas y políticas son una muestra de sus acciones a favor de la población afrocolombiana y contra la discriminación racial. Sin embargo, desconoce que las obligaciones legislativas también implican garantizar el cumplimiento de la legislación.

#### La discriminación en la ley

Los derechos de los afrodescendientes siguen teniendo un reconocimiento legal menor que los derechos de otros grupos étnicos.

El Estado colombiano ha dilatado injustificadamente la extensión de los derechos culturales que tienen los pueblos indígenas a las comunidades afrocolombianas. Este es el caso de la participación en el sistema de seguridad social en salud. La Ley 691 de 2001 reconoce a los pueblos indígenas la posibilidad de prestar directamente los servicios de salud a sus comunidades y, con ello, la oportunidad de ejercer sus prácticas de medicina tradicional. Este mismo derecho, sin embargo, no ha sido extendido a las comunidades afrocolombianas.<sup>34</sup>

Algo similar sucede con el gobierno de los territorios colectivos. Las comunidades negras son reconocidas como grupos étnicos con prácticas propias de producción (Ley 70 de 1993, art. 2). Por esas razones, cuentan con la facultad de organizarse políticamente para solicitar el derecho a la propiedad colectiva de las tierras que habitan y administrar dicho derecho de propiedad. La figura contemplada por la ley para gobernar el territorio es el Consejo Comunitario. A pesar de ello, la legislación no reconoce la posibilidad de que los consejos comunitarios ejerzan sistemas propios de administración de justicia, potestad que sí se les reconoce a los pueblos indígenas (CP, art. 246). Adicionalmente, si bien se acepta que los consejos son la autoridad dentro del territorio, en la práctica, las autoridades de las entidades territoriales (municipios y departamentos) toman las decisiones definitivas sobre las acciones en los territorios colectivos. De esa forma, los derechos de gobierno y jurisdicción sobre el territorio son más limitados que los de otros grupos étnicos, y su aplicación ha sido precaria.

---

33 Entrevista con Libia Grueso, coordinadora del Plan Integral de Largo Plazo para la Población Negra, Afrocolombiana, Palenquera y Raizal, Bogotá, 19 de agosto de 2008.

34 Véase el capítulo 4 sobre el derecho a la salud de este libro.

### Leyes impuestas: la violación del derecho a la consulta previa

El Convenio 169 de la OIT establece la obligación de consultar con los pueblos indígenas y tribales, por medios apropiados y a través de sus instituciones representativas, todas las medidas administrativas y legislativas susceptibles de afectarlas directamente (Convenio 169 OIT, art. 6). En virtud de esta obligación, el Estado colombiano debe consultar la legislación dirigida a la población afrocolombiana. Adicionalmente, la Declaración de Durban señala la importancia de que los actores sociales y organizaciones de base participen en el diseño y aplicación de los programas dirigidos a ellos.<sup>35</sup>

El Estado colombiano ha expedido varias normas destinadas a la población afrocolombiana, sin garantizar la adecuada participación de las comunidades en la discusión y expedición de las medidas, violando el derecho fundamental a la consulta previa. En 2007, la Corte Constitucional declaró inconstitucional la Ley 1021 de 2006, conocida como Ley Forestal. Al promo-

ver esta legislación, el Ministerio de Agricultura sostuvo que se trataba de una medida necesaria para el desarrollo nacional y que respetaba los derechos de los grupos étnicos. Sin embargo, las

organizaciones y comunidades indígenas y afrocolombianas se opusieron a su promulgación por considerar que limitaba seriamente sus derechos sobre el territorio y los recursos naturales, y que no se había respetado el derecho a la consulta previa. La Corte Constitucional, en Sentencia C-030 de 2008, declaró inconstitucional la Ley Forestal por haber violado el derecho fundamental a la consulta previa. En el año 2007, el Congreso expidió la Ley 1152 de 2007 –Estatuto de Desarrollo Rural–, en medio del mismo debate sobre la violación del derecho de consulta a los grupos étnicos. La norma fue demandada y la Corte Constitucional, en la Sentencia C-175 de 2009, declaró el Estatuto inconstitucional por la violación de este derecho a las comunidades afrodescendientes e indígenas.

La creación y entrada en funcionamiento de la mencionada Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal tampoco fueron consultadas. En efecto, un amplio sector del movimiento afrocolombiano y sus organizaciones sociales han rechazado enfáticamente la forma de constitución de la Comisión, porque no fue consultada con la población afrocolombiana y, en consecuencia, su conformación fue excluyente y orientada por criterios exclusivamente políticos.<sup>36</sup>

Los miembros de la Comisión son el Vicepresidente de la República, el Ministro del Interior y de Justicia, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de la Protección Social, la Ministra de Cultura, la Directora del Departamento Nacional de Planeación, el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, el Alto Consejero para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el Director del Programa Presidencial de Promoción, Respeto y Garantía de los Derechos Humanos y de Aplicación del Derecho Internacional Humanitario, y el Director de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia. Las organizaciones afrocolombianas,

*Los grupos afrodescendientes tienen menos reconocimiento legal de sus derechos con respecto a otros grupos étnicos.*

35 Véase Declaración de Durban, par. 115.

36 Comunicado Conferencia Afrocolombiana, noviembre de 2007.

los congresistas afrocolombianos y representantes de las instancias de participación (como la Comisión Consultiva de Alto Nivel) pueden asistir a las sesiones de la Comisión como invitados permanentes, pero no son miembros de la misma.

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

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

### **Política pública y diseño institucional contra la discriminación racial**

La existencia de legislación, como se ha visto en este capítulo, no es suficiente para garantizar la efectividad del derecho a la igualdad y el principio de no discriminación. La legislación es sólo el punto de partida para alcanzar la eficacia de estos derechos. Por esa razón, el CEDR ha recomendado el establecimiento de comisiones nacionales para la promoción del respeto y el disfrute de los derechos humanos sin discriminación alguna (1993). En este mismo sentido, el Programa de Acción de Durban exhorta a los Estados a que establezcan planes de acción para promover la diversidad, la igualdad, la equidad, la justicia social e igualdad de oportunidades y de participación.<sup>37</sup> En síntesis, lo que estas recomendaciones implican es que la prevención y sanción de la discriminación racial, así como la promoción de una cultura

*En la expedición de las leyes que afectan a la población afrocolombiana no se ha respetado el derecho a la consulta previa.*

de respeto del derecho a la igualdad y la inclusión dependen no sólo de la legislación, sino también de una política pública que garantice su eficacia y vigilancia.

Para ello se requiere no sólo la formulación de una política pública, sino instituciones responsables de ejecutarla y coordinarla. Actualmente, en Colombia existen seis entidades diferentes, con funciones específicas sobre población afrocolombiana:

1. Ministerio del Interior - Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales. Se ocupa del registro y certificación de las organizaciones afrocolombianas, los consejos comunitarios y sus títulos colectivos, y las organizaciones de base.

---

37 Véase Programa de Acción de Durban, par. 99.

2. Ministerio de Cultura - Dirección de Etnocultura y Fomento. Tiene a su cargo el desarrollo del componente afrocolombiano en los programas impulsados por el Ministerio de Cultura.
3. Ministerio de Educación Nacional - Dirección de Cobertura y Equidad - Subdirección de Poblaciones. Coordina y vigila la implementación de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos, de los programas etnoeducativos y de los estándares de calidad para la población afrocolombiana.
4. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) - Subdirección de Ordenamiento Social de la Propiedad - Coordinación de Asuntos Étnicos. Tramita y define las solicitudes de propiedad colectiva por parte de las comunidades negras.
5. Procuraduría General de la Nación - Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos. Tiene funciones de prevención y denuncia de violaciones de los derechos humanos de la población afrocolombiana.
6. Defensoría del Pueblo - Defensoría Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas. Tiene a su cargo la promoción y prevención de los derechos de los grupos étnicos.

Adicionalmente, las siguientes entidades del orden nacional cuentan con oficinas de atención o programas especiales para la población afrocolombiana:

1. Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
2. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
3. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
4. Ministerio de la Protección Social
5. Agencia Presidencia para la Acción Social y la Cooperación Internacional
6. Departamento Nacional de Planeación (DNP)
7. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)

En el nivel departamental, las siguientes gobernaciones tienen oficinas de asuntos afrocolombianos:

1. Departamento de Antioquia
2. Departamento del Valle del Cauca
3. Departamento del Chocó
4. Departamento del Cauca
5. Departamento de Bolívar

Los siguientes departamentos tienen oficinas de grupos étnicos (incluyen atención a grupos raizales, indígenas y rom):

1. Departamento de Nariño
2. Departamento de Sucre
3. Departamento de Atlántico
4. Departamento de Putumayo
5. Departamento de Risaralda
6. Departamento de Caldas
7. Departamento de Tolima
8. Departamento de Santander
9. Departamento de San Andrés

Finalmente, en el nivel distrital, la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., cuenta también con una oficina de grupos étnicos.

La Declaración de Durban ha reconocido la importancia de contar con instituciones nacionales independientes y especializadas para la promoción y protección de los derechos humanos, la lucha contra el racismo y la discriminación racial y de que éstas sean dotadas con recursos suficientes y adecuados para coordinar una política pública en ese sentido.<sup>38</sup> En Colombia, esta unificación institucional ha encontrado serias dificultades. Tal como se expuso en los fracasos legislativos contra la discriminación, uno de los elementos excluidos en la unificación de los proyectos de ley fue la creación de una entidad con esas características.

El Estado argumenta, por un lado, que existe la Dirección de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales para ocuparse de los asuntos de esta población. Como vimos, sin embargo, esta entidad tiene tan sólo algunas de las funciones en el desarrollo de los derechos en cuestión, y no juega un rol coordinador de la política pública. Por otro lado, el argumento presupuestal se convierte en el obstáculo fundamental para evitar la creación de una entidad independiente y especializada contra la discriminación. El Estado sostiene que no dispone de los recursos presupuestales para la creación de una entidad.

Así, el soporte institucional para la eficacia de la legislación y las políticas públicas para la población afrocolombiana se encuentra absolutamente fragmentado, lo que hace difícil asegurar la efectividad de los derechos y la celeridad de los procesos.

*En Colombia no existe una política pública articulada contra la discriminación racial.*

De forma paralela a esta fragmentación institucional, Colombia no ha formulado un programa nacional de acción contra el racismo y la discriminación que establezca mecanismos de coordinación entre las entidades involucradas y sus acciones. El Relator de la Organización de las Naciones Unidas recomendó a Colombia la elaboración democrática de un programa nacional contra el racismo, la discriminación y la xenofobia que se inspire en la Declaración y el Programa de Acción de Durban. Este último, en efecto, señala la necesidad de establecer y ejecutar políticas y planes de acción nacionales para combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia.<sup>39</sup> A pesar de esto, Colombia continúa expidiendo medidas administrativas y legislativas aisladas y fundadas en las competencias de diferentes entidades, sin establecer mecanismos claros de coordinación.

Finalmente, es fundamental señalar que las asignaciones presupuestales para el desarrollo de estas acciones en contra de la discriminación dependen de los presupuestos asignados a las entidades involucradas. De esa forma, no se cuenta con recursos suficientes para desarrollar acciones coordinadas y específicas que contribuyan a la formulación de un programa nacional contra la discriminación racial.

38 Declaración de Durban, pars. 90 y 112.

39 Véase Programa de Acción de Durban, par. 66.

## Conclusiones y recomendaciones

El sistema jurídico colombiano cuenta con todas las disposiciones constitucionales necesarias para garantizar el derecho a la igualdad y el principio de no discriminación a las comunidades afrocolombianas. Sin embargo, la legislación existente contra la discriminación racial no se ajusta a los estándares de las normas internacionales ratificadas por Colombia. Tal como se mostró en este texto, no existe en Colombia legislación que prohíba y sancione la discriminación racial, ni los diferentes órganos del Estado han mostrado la suficiente voluntad política para impulsarla.

El Estado colombiano ha formulado una política de acción afirmativa para la población afrocolombiana. Su implementación, sin embargo, sigue siendo una asignatura pendiente porque no existe un sistema institucional con instancias adecuadas de coordinación para ello.

Además, la legislación que desarrolla los derechos étnicos de la población negra en Colombia tiene muy poca eficacia. Los derechos de la población afrocolombiana no han recibido la misma protección legislativa que los derechos de otros grupos étnicos, como los pueblos indígenas. En ese sentido, Colombia mantiene una legislación que discrimina a la población afrocolombiana en el goce de sus derechos culturales.

Finalmente, el Estado colombiano ha incumplido sistemáticamente con su obligación de consultar las medidas legislativas y administrativas dirigidas a la población afrocolombiana.

**CUADRO 1: RECOMENDACIONES AL ESTADO COLOMBIANO  
EN MATERIA DE LEGISLACIÓN Y DISCRIMINACIÓN RACIAL**

<p><b>Recomendaciones para las autoridades legislativas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Expedir legislación para perseguir y sancionar los actos de discriminación racial, asegurar el derecho a la reparación de las víctimas y dar garantías de no repetición.</li> <li>■ Expedir legislación encaminada a implementar medidas de acción afirmativa en el ámbito laboral, acceso a la vivienda, salud y educación.</li> <li>■ Expedir legislación que reconozca los derechos culturales de la población afrocolombiana, al igual que los demás grupos étnicos.</li> <li>■ Mejorar las instancias y procedimientos de participación de las comunidades afrocolombianas en la discusión y expedición de las medidas legislativas y administrativas que les afecten.</li> </ul>
<p><b>Recomendaciones para las autoridades administrativas del Gobierno nacional</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Crear una entidad independiente, coordinadora y ejecutora de la política contra la discriminación racial que centralice las funciones y responsabilidades en la política para la población afrodescendiente.</li> <li>■ Asegurar las asignaciones presupuestales para crear una entidad independiente que coordine, articule y ejecute la política contra la discriminación racial y derechos de la población afrodescendiente.</li> <li>■ Formular un Plan Nacional de Acción para promover la diversidad, igualdad, equidad, justicia social e igualdad de oportunidades y de participación en todas las esferas.</li> <li>■ Mejorar las instancias y procedimientos de participación de las comunidades afrocolombianas en la discusión y expedición de las medidas administrativas que les afecten.</li> <li>■ Fortalecer los procedimientos y entidades para asegurar la eficacia de los derechos reconocidos en la legislación.</li> <li>■ Crear un sistema de monitoreo y seguimiento de la legislación y las políticas públicas para la población afrocolombiana.</li> </ul>

## **Bibliografía**

- Cámara de Representantes. 2008. Agenda Legislativa julio 20 de 2007-junio 20 de 2008. Disponible en: <http://www.camara.gov.co/>. Consultado el 20 de agosto de 2008.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). 2006. Annual Report 2006. Disponible en: <http://www.cidh.org/annualrep/2006eng/chap.3s.htm>.
- Comité de Derechos Humanos. 1983. Observación General No. 11, relativa a la prohibición de la propaganda a favor de la guerra y la apología al odio nacional, racial o religioso (artículo 20 del Pacto). Adoptada durante el 19° periodo de sesiones.
- Comité de Derechos Humanos. 1989. Observación General No. 18, No Discriminación. Adoptada durante el 37° periodo de sesiones.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR). 1984. Informe sobre el trigésimo noveno periodo de sesiones. Sobre el Informe inicial de Colombia. Suplemento No. 18 (A/39/18).
- \_\_\_\_\_. 1985a. Informe sobre el cuadragésimo periodo de sesiones. Sobre el segundo informe de Colombia. Suplemento No. 18 (A/40/18).
- \_\_\_\_\_. 1985b. Recomendación General No. 7, relativa a la legislación para eliminar la discriminación racial (artículo 4° de la Convención). Adoptada durante el 32° periodo de sesiones. Documento A/40/18.
- \_\_\_\_\_. 1990. Informe sobre el cuadragésimo cuarto periodo de sesiones. Sobre los informes periódicos tercero y cuarto de Colombia. Suplemento No. 18 (A/44/18). CEDR/C/143/Add.1 - CER/C/166/Add.1 y CEDR/C/SR.841 - 842.
- \_\_\_\_\_. 1993. Recomendación General No. 17, relativa al establecimiento de instituciones nacionales para facilitar la aplicación de la Convención. Adoptada durante el 42° periodo de sesiones. Documento A/48/18.
- \_\_\_\_\_. 1999. Observaciones sobre los informes periódicos octavo y noveno de Colombia. CERD/C/304/Add.76.
- Justicia y Paz. 2007. *La Tramoya*. Bogotá: Comisión Intereclesial de Justicia y Paz.
- O'Donnell, Daniel. 2007. "La igualdad de las personas y la prohibición de discriminación". En: *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Bogotá: Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2007. *CEACR: Individual Observation concerning Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989* (No. 169).
- Rabossi, Eduardo. 2007. "Derechos humanos: el principio de igualdad y la discriminación". En: Alegre, Marcelo y Roberto Gargarella (eds.). *El Derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*. Buenos Aires: Lexis Nexis.

**ANEXO 1:**

**MEDIDAS LEGISLATIVAS Y REGLAMENTARIAS**

TIPO DE NORMA	NÚMERO	AÑO	TEMA	FTOS. CONSTITUCIONALES Y LEGALES - NORMAS RELACIONADAS	VIGENCIA
Constitucional	7		Diversidad étnica y cultural de la nación colombiana		
Constitucional	13		Derecho a la igualdad, principio de no discriminación		
Constitucional	55 transitorio		Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Constitución, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una Comisión especial que el Gobierno creará para tal efecto, una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley. En la comisión especial de que trata el inciso anterior tendrán participación en cada caso representantes elegidos por las comunidades involucradas. La propiedad así reconocida sólo será enajenable en los términos que señale la ley. La misma ley establecerá mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, y para el fomento de su desarrollo económico y social.		
			Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza		
Ley	22	167	Convenio 111 de la OIT relativo a la Discriminación en materia de empleo y ocupación (1958)		
Ley	21	1981	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial		
Ley	22	1981	Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales		
Decreto	2762	1991	Medidas para controlar la densidad poblacional en el Departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	Reglamentado por el Decreto 2171 de 2001	
Decreto	555	1992	Comisión especial para las Comunidades Negras		
Ley	47	1993	Por la cual se dictan normas especiales para la organización y el funcionamiento del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina		
Ley	70	1993	Por la cual se desarrolla el artículo 55 transitorio de la Constitución Política		
Decreto	2374	1993	Funciones del IICAN para investigar sobre población afrocolombiana	Reglamenta el artículo 43 de la Ley 70 de 1993	
Ley	99	1993	Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones		



TIPO DE NORMA	NÚMERO	AÑO	TEMA	FTOS. CONSTITUCIONALES Y LEGALES - NORMAS RELACIONADAS	VIGENCIA
Ley	1151	2007	Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010		
Decreto	3770	2008	Reglamenta la Comisión consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras y establece requisitos para el registro de consejos comunitarios		
Decreto	1720	2008	Modifica el Ministerio del Interior y de Justicia. Separa la dirección de asuntos para comunidades negras, palenqueras y raizales, de la de los pueblos indígenas, minorías y rom		

**Anexo 2:**

**DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA**

<b>TIPO DE DOCUMENTO</b>	<b>N°</b>	<b>AÑO</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>
Conpes	3491	2007	Política de Estado para el Pacífico Colombiano
Conpes	3470	2007	Importancia Estratégica del Plan de Inversiones para garantizar la presentación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en el municipio de Quibdó
Conpes	3461	2007	Acciones y estrategias para impulsar el desarrollo sostenible del departamento del Cauca
Conpes	3410	2006	Política de Estado para mejorar las condiciones de vida de la Población de Buenaventura
Conpes	3310	2004	Política de Acción Afirmativa para la Población Afrocolombiana
Conpes	3180	2002	Programa para la reconstrucción y el desarrollo sostenible del Urabá antioqueño y chocoano, y bajo y medio Atrato
Conpes	3169	2002	Política para la población afrocolombiana
Conpes	3164	2002	Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia. Plan de Acción 2002-2004
Conpes	3058	1999	Para el Archipiélago de San Andrés y Providencia
Conpes	2909	1997	Programa de Apoyo para el Desarrollo y Reconocimiento Étnico de las Comunidades Negras

Este trabajo pone en tela de juicio el mito de la democracia racial colombiana. Según este mito, en Colombia no hay racismo porque, a diferencia de Suráfrica o Estados Unidos, todas las razas y culturas se fundieron para siempre en una síntesis igualitaria. Esta creencia fundacional de la identidad colombiana está detrás de la negación de la discriminación racial por parte del Estado y la sociedad, y reproduce a diario la invisibilidad y marginalidad de la población afrocolombiana.

Este libro es la versión completa del *Informe sobre Discriminación Racial y Derechos de la Población Afrocolombiana*. El informe es el resultado de dos años de investigación sistemática del Observatorio de Discriminación Racial, que incluyó trabajo de campo a lo largo y ancho de Colombia, análisis documental y estadístico, y cerca de dos centenares de solicitudes de información a entidades estatales de los niveles nacional, departamental y municipal.

Este trabajo, sin precedentes en el país por su tema y envergadura, tiene una doble finalidad. Primero, ofrece un diagnóstico sólido y certero de la situación de la población afrocolombiana y del grado de realización y violación de sus derechos. Segundo, hace propuestas y recomendaciones concretas de política pública que ayuden a realizar el derecho a la igualdad y a superar el mito de la democracia racial.



 Universidad de los Andes



**PCN**  
Proceso de Comunidades Negras

 DeJuSticia  
Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad



Delegación de la Comisión Europea  
para Colombia y Ecuador